

**POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT
ADAT DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014
TENTANG PERKEBUNAN**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:
LINDA DEWI RAHAYU
NIM. 135010100111028**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2017**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi

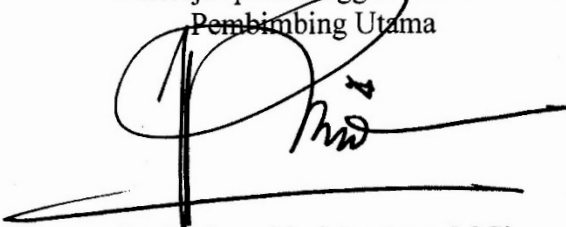
**: POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH
ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN
2014 TENTANG PERKEBUNAN**

Identitas Penulis

a. Nama : Linda Dewi Rahayu
b. NIM : 135010100111028
Konsentrasi : Hukum Agraria
Jangka waktu penelitian : 6 bulan


Disetujui pada tanggal 31 Juli 2017

Pembimbing Utama



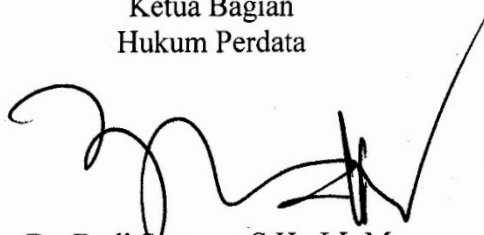
Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 196208051988021001

Pembimbing Pendamping



Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum.
NIP. 195710211986011002

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Perdata



Dr. Budi Santoso, S.H., LL.M.
NIP. 197206222005011002

HALAMAN PENGESAHAN

**POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 TENTANG
PERKEBUNAN**

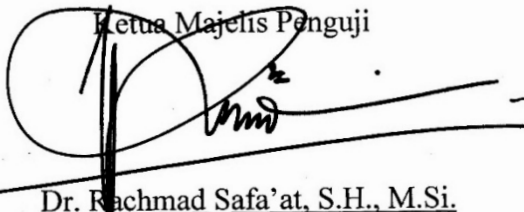
Oleh

LINDA DEWI RAHAYU

NIM. 135010100111028

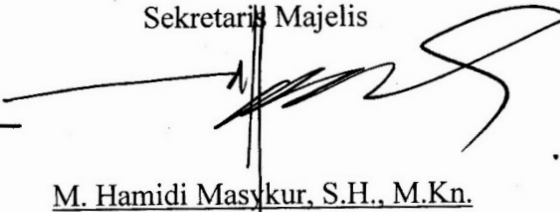
Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal:

Ketua Majelis Penguji



Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 196208051988021001

Sekretaris Majelis



M. Hamidi Masykur, S.H., M.Kn.
NIP. 198004192008121001

Anggota Majelis



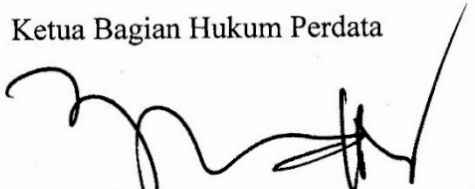
Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum.
NIP. 195710211986011002

Anggota Majelis



Dhiana Puspitawati, S.H., LL.M., P.hD.
NIP. 197406032010122001

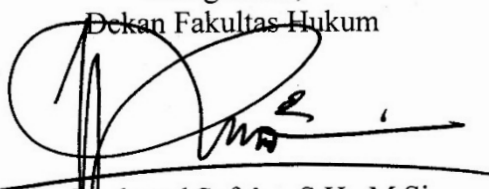
Ketua Bagian Hukum Perdata



Dr. Budi Santoso, S.H., LL.M.
NIP. 197206222005011002

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 196208051988021001

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	20
C. Tujuan	20
D. Manfaat	20
E. Sistematika Penulisan	21
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	24
A. Teori Negara Hukum Pancasila yang Mensejahterakan	24
B. Politik Hukum.....	29
B.1. Hubungan Politik dan Hukum.....	29
B.2. Definisi Politik Hukum	33
C. Keadilan Sosial	36
D. Masyarakat Adat.....	42
D.1. Definisi Masyarakat Adat	42
D.2. Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat	46
E. Hak Ulayat Masyarakat Adat.....	49
F. Aspek Hukum Tentang Perkebunan	51
F.1. Politik Kebijakan Pembangunan Perkebunan	52
F.2. Penggunaan Tanah untuk Usaha Pengelolaan Usaha Perkebunan	53
BAB III. METODE PENELITIAN	59
A. Jenis Penelitian	59
B. Pendekatan Penelitian.....	59
C. Jenis Bahan Hukum	60
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum	62
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	62
F. Definisi Konseptual	63
BAB IV. POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN YANG MENGABAIKAN PRINSIP KEADILAN SOSIAL.....	66
A. Arah Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat.....	69
A.1. Dimensi Historis Hak Atas Tanah Ulayat dan Perkebunan di Indonesia	70
A.2. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Konstitusi.....	77
A.3. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan Selain Konstitu	83

B. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan dalam Mengatur Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat.....	91
B.1. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Lama	92
B.1.1. Paradigma UU Perkebunan Lama	93
B.1.2. Hak Atas Tanah	96
B.1.3. Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan	100
B.1.4. Pengamanan Usaha Perkebunan	102
B.2. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Baru	104
B.2.1. Paradigma UU Perkebunan Baru	106
B.2.2. Hak Atas Tanah	108
B.2.3. Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan	113
B.2.4. Pengamanan Usaha Perkebunan	116
C. Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Tidak Berkeadilan Sosial	117
C.1. Anotasi Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat	119
C.1.1. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Lama	119
C.1.2. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Baru	121
C.2. Anotasi Putusan MK terkait Pembatalan Pasal Inkonstitusional Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat	125
C.2.1. Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010	125
C.2.2. Putusan MK Nomor 122/PUU-XIII/2015	129
C.2.3. Putusan MK Nomor 138/PUU-XIII/2015	130
C.3. Pengabaian Prinsip Keadilan Sosial pada Politik Hukum Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Undang-Undang Perkebunan...	136
BAB V. BENTUK IDEAL POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN MENCAPAI KEADILAN SOSIAL ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADA	150
A. Basis Politik Hukum yang Ideal	150
A.1. Basis Ideologi	151
A.2. Basis Norma.....	154
A.3. Basis Konstitusi	154
A.4. Basis Moral	156
B. Bentuk Ideal Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan.....	157
B.1. Pembaharuan Undang-Undang yang Pancasila.....	158
B.2. Politik Hukum Undang-Undang yang Pancasila.....	161
B.3. Perwujudan Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Berkeadilan Sosial	168
BAB VI. PENUTUP	174
A. Kesimpulan	174
B. Saran	175
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kontruksi Pengaturan Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam UUD NRI 1945.....	4
Tabel 2. Orisinalitas Penelitian	19
Tabel 3. Perbandingan Perusahaan Perkebunan Skala Besar dengan Perkebunan Rakyat	55
Tabel 4. Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-undangan	88
Tabel 5. Perbedaan UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru	140
Tabel 6. Cara Pengubahsesuaian Kontruksi UU Perkebunan dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait.....	172

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Akumulasi dan Sebaran Konflik Agraria 2015	13
Gambar 2. Proses Konversi Kepemilikan dari Berbagai Kepemilikan ke HGU	56
Gambar 3. Desain Penelitian	58
Gambar 4. Kerangka Ideal Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan pada Momen Politik-Idiil.....	164

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bangsa yang bijak adalah bangsa yang memahami sejarahnya. Sehingga sejarah merupakan guru terbaik untuk menatap masa depan yang mengharuskan bangsa Indonesia menelaah fakta-fakta yang terjadi di masa lalu agar lebih waspada dan sejarah yang kelam tidak terulang kembali¹, serta membimbing suatu bangsa sampai pada pemahaman filosofis atas suatu konsep.² Selain itu sejarah juga dapat membantu untuk mengetahui dan memahami mengenai rekonstruksi paradigma hukum berjalan, karena tiap-tiap hukum ditentukan secara historis³ dan selalu berubah menurut waktu dan tempatnya.⁴

¹Lintang Waluyo. **Wasiat dari Tanah Surga yang Hilang**. Jakarta Selatan: Change Publisher. 2015. Hlm. 70.

²Kaitan sejarah dan filsafat ini seperti yang dijelaskan oleh Ibnu Khaldun (1989:5): “Disisi lain, pengertian pokok dari suatu sejarah ialah masih bersangkutan dengan adanya spekulasi dan juga usaha percobaan untuk mendapatkan kebenaran, kejelasan menyeluruh mengenai penyebab masalah yang sedang terjadi, keaslian dari masalah tersebut, dan pengetahuan mendasar mengenai bagaimana dan mengapa hal tersebut dapat terjadi oleh karena itu, sejarah pada dasarnya telah tertanam dalam ilmu yg mempelajari sejarah itu sendiri, yaitu filosofi. Maka wajar saja jika sejarah disebut sebagai salah satu cabang yg mempelajari filosofi.”

Diterjemahkan dari seperti apa yang dituliskan oleh Shidarta dalam salah satu tulisannya: **Posisi Pemikiran Soetandyo Wignjosebroto dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum: Suatu Diagnosis Awal** dalam Editor: Myrna A Syafitri. **Hukum yang Lahir dari Bumi Kultural Rakyat: Soetandyo Wignjosebroto (Tentang Hukum, Sejarah, dan Keindonesiaan)**. Jakarta: Epistema Institute. 2015. Hlm. 35.

³Hal ini sebagaimana Apeldoorn menyebutkan mengenai sejarah:

“Sesuatu proses, jadi bukan sesuatu yang berhenti, melainkan sesuatu yang bergerak, bukan mati melainkan hidup. Segala yang hidup selalu berubah. Demikian masyarakat manusia, dan demikian juga bagian dari masyarakat yang kita sebut hukum. Di tinjau dari sudut ilmu pengetahuan, hukum adalah gejala sejarah: Ia mempunyai sejarah, hukum sebagai sejarah berarti tunduk pada pertumbuhan yang terus-menerus.”

Dalam L. J van Apeldoorn. **Pengantar Ilmu Hukum**. *Inleiding Tot de Studio van Net Nederlandse Recht*. 2001.

⁴Gelar Dwiandaya. **Mazhab Sejarah Hukum**. (Online: <https://sites.google.com/a/unida.ac.id/gelardwi/pengantar-ilmu-hukum/mazhab-sejarah-hu>) diakses pada tanggal 31 Oktober 2016.

Jauh sebelum Indonesia memiliki wajah seperti saat ini, Indonesia dibangun oleh masyarakat pribumi⁵ yang memiliki otoritas hukum sendiri yang berdasarkan tradisi dan adat. Mereka adalah sekelompok individu yang dikenal sebagai Masyarakat Adat⁶ yang merupakan cikal bakal bangsa Indonesia. Oleh karena itu Masyarakat Adat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia, dimana keberadaan Masyarakat Adat secara faktual sudah ada sejak sebelum adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).

Para pendiri bangsa mengakui dan menghormati keberadaan Masyarakat Adat sebagai subyek hukum yang berbeda dengan subyek hukum lainnya. Hal tersebut dapat dilihat dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen (selanjutnya disebut UUD 1945), pada bagian penjelasan dijelaskan mengenai “persekutuan hukum rakyat” yaitu Masyarakat Adat yang keberadaannya sudah ada sebelum proklamasi Republik Indonesia setelah melalui perdebatan yang melelahkan⁷, sebagaimana yang dituliskan:

⁵Istilah “pribumi” digunakan karena pada masa kolonial terdapat kebijakan penggolongan penduduk sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 131 *Indische Staatsregeling*. Golongan pribumi adalah golongan masyarakat asli yang telah tinggal di Nusantara sebelum kedatangan Belanda. Dalam Joeni Arianto Kurniawan. **Kedudukan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012**. Tulisan yang dipaparkan dalam acara “Simposium Masyarakat Adat II: Gerakan Masyarakat Adat dan Pembaharuan Hukum”. Jakarta, 16-17 Mei 2016. Hlm. 4.

⁶Menurut pandangan dasar dari Kongres I Aliansi Masyarakat Adat Nusantara pada tahun 1999 menyatakan bahwa:

“Masyarakat Adat adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul secara turun temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, serta kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat”.

Secara sederhana dikatakan bahwa Masyarakat Adat terikat oleh hukum adat, keturunan dan tempat tinggalnya.

⁷Perdebatan terjadi antara anggota BUPKI yang mengusung negara federasi dan negara kesatuan. Salah satu ulasan mengenai pendapat pendiri negara yang menyebutkan “..... berdasarkan totaliterisme ketiga ahli negara tersebut, terang saja Soepomo merasa cocok, sebab seperti yang dikemukakan dalam pidato politiknya dalam BUPKI bahwa negara harus didirikan berdasarkan riwayat hukum dan lembaga sosial yang hidup di negara tersebut. Hal ini tidak lain adalah sistem feodalistik kekuasaan Jawa yang sangat totaliter dalam kekuasaan, dalam Syahda Guruh. **Menimbang Otonomi vs Federal. Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas**

“Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen*⁸ dan *volks-gemeenschappen*⁹, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”¹⁰

Amandemen terhadap UUD 1945 yang berlangsung mulai dari tahun 1999 sampai 2002 menunjukkan keberpihakan pada pemajuan hak-hak Masyarakat Adat. Penjelasan mengenai Masyarakat Adat dalam bagian penjelasan UUD 1945 dihapus keberadaannya, kemudian dasar hukum mengenai keberadaan Masyarakat Adat diletakkan pada Batang Tubuh UUD 1945 yaitu pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), kemudian secara individual Pasal 28 I ayat (3) mengakui Masyarakat Adat dan mempunyai konsekuensi logis menempatkan Masyarakat Adat sebagai subyek hukum hak asasi manusia yang diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagaimana terlampir dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3386 (selanjutnya disebut UU HAM) untuk mewujudkan konsep kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pasal 32 ayat (1) dan (2) mengenai hak untuk mengembangkan

Menuju Masyarakat Madani Indonesia. Bandung: Remaja Rosda Karya. 2000. Hlm 38. Dalam Komnas HAM dan Sawit Watch. **HGU dan HAM.** Tanpa Tahun. Hlm. 22.

⁸*Zelfbesturende landschappen* adalah istilah yang digunakan pemerintah Belanda pada suatu persekutuan hukum yang berkedudukan sebagai persekutuan teritorial asli yang menjalankan pemerintahan dengan hukum adat. Dimana pada masa kemerdekaan istilah ini lebih dikenal dengan sebutan Swapraja. Dalam Lalu Sabardi. **Konstruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945 Untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat.** Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-43 No.2 April-Juni 2013. Hlm. 176.

⁹*Volks-gemeenschappen* merupakan suatu persekutuan hukum yang asli Indonesia, kecuali swapraja. Atau dapat pula dikategorikan sebagai Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Dalam *Ibid.* Hlm. 177.

¹⁰Lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

kebudayaan. Berikut merupakan kontruksi pengaturan keberadaan dan pengakuan hak-hak Masyarakat Adat dalam UUD NRI 1945:

Tabel 1. Kontruksi Pengaturan Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam UUD NRI 1945¹¹

Peraturan	Pendekatan	Substansi	Tanggungjawab
Pasal 18 B ayat (2)	Tata Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> - Kesatuan-kesatuan Masyarakat Adat - Hak-hak tradisional Masyarakat Hukum Adat <p>Dengan persyaratan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sepanjang masih hidup - Sesuai dengan perkembangan masyarakat - Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia - Diatur dalam undang-undang 	Negara mengakui dan menghormati. Selanjutnya diatur di dalam undang-undang
Pasal 28 I ayat (3)	Hak Asasi Manusia	<ul style="list-style-type: none"> - Identitas budaya - Hak masyarakat tradisional <p>Dengan persyaratan selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban</p>	Negara menghormati
Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2)	Kebudayaan	<ul style="list-style-type: none"> - Hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya - Bahasa daerah 	Negara menghormati dan menjamin kebebasan masyarakat

Sumber: Herlambang Perdana Wiratraman, Yance Arizona, dkk, 2010.

Berdasarkan pengaturan sebagaimana dijelaskan di atas, maka negara mengakui dan melindungi keberadaan hak-hak Masyarakat Adat secara yuridis normatif dalam konstitusi, baik secara individu, kelompok, maupun budaya yang menyertainya. Cara pandang yang formalistik legalistik terhadap Pasal 18 B ayat

¹¹Herlambang Perdana Wiratraman, Yance Arizona, dkk. **Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum terhadap Hak Masyarakat Adat atas Sumberdaya Alam di Indonesia**. Huma—Jakarta. 2010. Hlm. 18.

(2) UUD NRI 1945 tanpa memandang pasal terkait mengakui dan melindungi keberadaan hak-hak Masyarakat Adat lainnya dalam konstitusi, mengakibatkan persyaratan pengakuan Masyarakat Adat mereduksi makna perlindungan Masyarakat Adat itu sendiri. Masyarakat Adat menjadi subyek bersyarat yang menempatkan mereka pada posisi yang rentan dilanggar haknya.¹² Hak atas tanah ulayat sebagai salah satu hak yang paling penting bagi Masyarakat Adat merupakan hak yang paling sering menghadapi konflik. Keberadaan hak tersebut menjadi salah satu ukuran keberadaan suatu komunitas Masyarakat Adat¹³ dan merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.¹⁴

Persyaratan mengenai hak ulayat pertama kali diatur pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebagaimana terlampir dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 (selanjutnya disebut UUPA) yang membuat banyak pakar agraria menyimpulkan bahwa UUPA merupakan undang-undang pertama setelah kemerdekaan yang menyebutkan bentuk pengakuan hak ulayat pada Masyarakat Adat.¹⁵ Persyaratan yang sedemikian rupa Pasal 3 UUPA bersifat ambiguitas, karena pengakuannya tergantung kepada persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁶ Pada Orde Baru hanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menentukan pelaksanaan hak menguasai negara tetap

¹² Hal tersebut kemudian yang melatarbelakangi Penulis untuk menempatkan Pancasila sebagai tujuan akhir dari permasalahan hukum yang ditemukan, karena Pancasila merupakan nurani kemanusiaan dan warisan luhur bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

¹³Herlambang Perdana Wiratraman, Yance Arizona, dkk. *Loc.Cit.*

¹⁴Boedi Harsono. **Hukum Agraria Indonesia**. Hlm 185

¹⁵Fifik Wiryani. **Reformasi Hak Ulayat: Pengaturan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**. Malang: Setara Press. 2009. Hlm. 65.

¹⁶*Ibid.*

menghormati hak Masyarakat Adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.¹⁷ Kemudian sejak era reformasi pada tahun 1999 sampai tahun 2014 terdapat sekurang-kurangnya 16 bentuk undang-undang, dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, serta kebijakan yang mengatur keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat.¹⁸

¹⁷Kurnia Warman. **Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat**. Tanpa Penerbit. Tanpa Tahun. Hlm. 5.

¹⁸Undang-undang tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
12. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah
13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
14. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
15. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Di samping itu pengaturan keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat juga terdapat di dalam beberapa undang-undang otonomi khusus sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewah Yogyakarta
16. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
17. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Bentuk peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya adalah:

1. TAP MPR. Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
2. Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 tentang Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil.
3. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Akan tetapi walau hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat sudah diakui keberadaannya secara deklaratif dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan, bentuk peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjamin perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat seutuhnya. Sebagian besar peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan hal yang sama mengenai pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat,¹⁹ dimana pengaturan tersebut adalah bentuk kebijakan pembangunan yang dinaturalisasikan sebagai ciri neoliberal tingkat lanjut dalam era reformasi.²⁰ Banyak celah peraturan yang menyudutkan Masyarakat Adat ditengah pembangunan nasional.

Pemberian hak pada bidang perkebunan merupakan permasalahan yang sering dihadapi Masyarakat Adat dalam pembangunan bidang pertanian, dimana Masyarakat Adat mendapat ketidakpastian hak atas wilayah adatnya, terutama mereka yang tinggal di wilayah yang ditunjuk untuk memenuhi kebutuhan industri perkebunan. Sehingga ruang hidup Masyarakat Adat yang ditetapkan oleh

4. Surat Edaran Nomor S.75/Menhut-II/2004 tentang Surat Edaran Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat

¹⁹Klausul “*sepanjang masih ada*” pada Pasal 18 B ayat 2 UUD NRI 1945 dan “*sepanjang kenyataannya masih ada*” pada Pasal 3 UUPA yang menjadi tolok ukur berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pengakuan Masyarakat Adat menurut Maria Rita Roewiastoeti. **Gerakan Reforma Agraria berbasis masyarakat Suku-suku Pribumi** dalam Jurnal Bina Desa Sadajiwa Edisi Khusus 35 tahun kelahirannya. Juni 2010 dalam data-data pendukung penelitian yang diberikan oleh pihak ELSAM, adalah terlalu berlebihan. Tidak perlu berbicara mengenai sesuatu yang sudah tidak ada lagi. Praktis klausul dalam Pasal yang paling mudah dihafalkan oleh para mahasiswa hukum lalu ini, (celakanya) diberi tafsir sedemikian rupa seolah-olah merupakan syarat bagi adanya pengakuan. Sehingga hal tersebut menyebabkan pengaturan mengenai Masyarakat Adat mengalami degradasi, dan lambat laun dapat menghilangkan eksistensi Masyarakat Adat.

²⁰Sayogyo Institute menemukan modus baru perampasan tanah, yaitu *natural land disposition* dimana masyarakat disingkirkan dan dipisahkan dari tanahnya dengan cara senatural atau sealamiah mungkin seperti yang dijelaskan oleh Eko Cahyono dalam **Diskusi Agraria: Catatan Pro-Kontra Pabrik Semen di Kalangan Nahdliyyin: Mengkaji Maslahat dan Mafsadat Pabrik Semen Berdasar Dalil Fiqh dan Data-Data Ilmiah** dari segi Agraria. Disampaikan pada Selasa, 17 Januari 2017, di Kedai Kopi Abede, Semarang. (Online: <https://www.youtube.com/watch?v=F4RCK65MKLM&feature=share&app=desktop> diakses pada 20 Januari 2017)

Pemerintah sebagai wilayah perkebunan atas dasar Hak Guna Usaha (HGU) menimbulkan tumpang tindih penguasaan lahan perkebunan.

Sektor perkebunan yang mampu menggerakkan sektor perekonomian lainnya, selalu menempati jumlah kasus konflik sumberdaya alam tertinggi. Sawit sebagai salah satu komoditas ekspor primadona setelah batubara dan migas,²¹ meninggalkan banyak jejak konflik dalam pemberian hak pada pengusaha perkebunan oleh pemerintah, khususnya pada hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemberian hak pada bidang perkebunan selalu menjadi ancaman serius bagi gerakan pembaruan agraria di Tanah Air. Lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 85 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4411 (selanjutnya disebut UU Perkebunan lama) justru membuat permasalahan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam sektor perkebunan lebih marak terjadi, bahkan disertai dengan tindakan kekerasan. Penegak hukum bekerja secara diskriminatif, tegak, tegas, berani melawan Masyarakat Adat namun lumpuh dan penuh keraguan menghadapi kaum elit.²²

Pada tahun 2010 Sawit Watch mencatat 106 orang dikriminalisasi oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit dan 663 komunitas mempunyai konflik

²¹Sawit mengalami laju pertumbuhan industri yang luar biasa dalam 30 tahun terakhir, dalam Shibao. **Mengapa Sawit Berkembang Sebagai Komoditas Perkebunan Utama di Indonesia**. (Online: <http://www.mongabay.co.id/2015/04/17/mengapa-sawit-berkembang-sebagai-komoditas-perkebunan-utama-di-indonesia/>) diakses pada 10 Februari 2017. Dimana hasil perkebunan sawit menguasai lebih dari 11 juta hektar tanah di berbagai provinsi, paling banyak menimbulkan persoalan terutama dalam hal kepemilikan lahan, dalam Dani Prabowo. **Konflik Agraria Naik Hampir Dua Kali Lipat pada Tahun 2016**. 2017. (Online: <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/05/15230131/konflik.Agraria.naik.hampir.dua.kali.lipat.pada.2016>) diakses pada 05 Januari 2017.

²²Maharani Siti Shopia. **Catatan Ketidakadilan Hukum Atas Lingkungan** dalam Episentrum Jurnal Hukum Jentera edisi Lingkungan Edisi April-Juni 2008. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHKI). Hlm. 29-42.

dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit. Berbagai peristiwa tersebut, diantaranya kriminalisasi terhadap warga yang bersengketa dengan perusahaan, konflik yang berujung pada tindakan kekerasan aparat berupa penyerangan, penembakan, bentrok, pembunuhan dan sejumlah tindak kekerasan lainnya.²³

Terdapat banyak unsur politis dalam pembentukan UU Perkebunan lama yang hampir tanpa diskusi dan perdebatan dalam risalah pembahasan pembentukannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Pemerintah. Berikut merupakan Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama yang mensubordinasi semangat kebhinekaan dengan budaya dan nilai sosial modern yang agresif dalam pembangunan ekonomi:

Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya perkebunan.²⁴

Pasal tersebut di atas menyalahi rumusan perancangan perundang-undangan yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan tentang asas kejelasan rumusan. Secara sekilas ketentuan tersebut tidak mengandung multitafsir dan tidak terkandung kepentingan lain yang tersembunyi. Namun jika dicermati secara historis dari perspektif kemajemukan nilai sosial maka pengaturan tersebut merupakan bentuk upaya perlindungan negara pada kepentingan pelaku usaha perkebunan. Pasal 21 UU Perkebunan lama merupakan hasil kolaborasi negara

²³ELSAM. **Laporan Situasi HAM: Menuju Titik Nadir Perlindungan Hak Asasi Manusia**. Hlm. 21. Dalam *Ibid*. Hlm. 17.

²⁴Lihat Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

dengan perusahaan perkebunan atau *product of confidential game among political and economic elite*.²⁵ Sehingga UU Perkebunan lama merupakan bentuk undang-undang dalam tipe hukum represif²⁶ hasil dari perselingkuhan antara politik dan hukum, yang mengakibatkan potensial konflik vertikal yang tinggi antara Masyarakat Adat dan “persekutuan” pemerintah dan perusahaan perkebunan dan pengulangan kelamnya sejarah kolonialisme dalam bidang perkebunan.

Pada tahun 2010 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menerima permohonan pelanggaran konstitusi yang dimohonkan oleh beberapa Masyarakat Adat dan petani kecil yang diadvokasi oleh *Public Interest Lawyer Network* (PILNET), Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), Sawit Watch, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Serikat Petani Indonesia (SPI), Aliansi Petani Indonesia (API), dan lain sebagainya. Hal tersebut karena Peraturan Menteri Pertanian tentang Perizinan Usaha Perkebunan No. 357/Kpts/HK.350/5/2002 yang dijadikan undang-undang bukanlah kebutuhan rakyat khususnya Masyarakat Adat melainkan lebih kepada kebutuhan dan perlindungan terhadap investor. Setelah MK melakukan re-interpretasi terhadap teks UU Perkebunan lama, menghasilkan Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010 yang menyelamatkan Masyarakat Adat yang secara proporsional telah terlanggar hak asasinya oleh penerapan Pasal 21 dan Pasal 47 ayat (1) dan (2) UU Perkebunan lama yang dibatalkan karena inkonstitusional,

²⁵Andi Mutaqqien, Achmad Surambo, dan Wahyu Wagiman. **Undang-Undang Perkebunan: Wajah Baru Agrarische Wet**. Jakarta Selatan:ELSAM-SAWIT WATCH-PILNET. 2012. Hlm. 5.

²⁶Tipe hukum represif adalah hukum negara yang menekan rakyat dan mengedepankan kekuasaan, mengedepankan subordinasi, menggunakan pendekatan keamanan, kriminalisasi dan viktimisasi terhadap rakyat kecil dan lemah. Sehingga tipe hukum ini menyengsarakan rakyat yang biasanya dilakukan pada negara yang mempunyai sistem pemerintahan otoriter.

yaitu melanggar Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), dan Pasal 28 G ayat (1) UUD NRI 1945.

Setelah MK membatalkan pasal terkait diskriminasi dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat, secara implementasi terjadi peningkatan gangguan usaha perkebunan, karena ada kekosongan peraturan mengenai larangan perusakan atau gangguan usaha perkebunan. Data pengaduan Komnas HAM sampai dengan November 2011, menunjukkan bahwa terdapat 603 pengaduan, tertinggi diantara kasus lainnya. Begitu juga dengan data pengaduan yang diterima Satgas Pemberantasan Mafia Hukum per 20 Oktober 2011 mencapai 1065 pengaduan, yang berarti 22% dari total pengaduan yang diterima Satgas PMH selama 2011. Selain itu selama tahun 2011, catatan ELSAM menunjukkan terjadi 151 peristiwa dengan latar belakang konflik antara warga masyarakat berhadapan dengan perusahaan dan institusi negara dalam berbagai bentuk. Pada tahun 2011 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mencatat pula bahwa paling sedikit terjadi 48 konflik mengenai tanah Masyarakat Adat yang menimbulkan dampak bagi kelangsungan hidup 947 keluarga. Dimana konflik tersebut terjadi pada lahan seluas 690.558 hektar dan meliputi konflik dengan perusahaan perkebunan, kehutanan, dan pertambangan termasuk konflik dengan pengelola kawasan konservasi.²⁷

Ketidakjelasan pengaturan menimbulkan konflik peraturan perundang-undangan mengenai pelaku gangguan usaha perkebunan yang merupakan akar masalah dari konflik yang terjadi antara Masyarakat Adat dan pelaku usaha perkebunan. Selain itu ketidakpastian hukum perkebunan juga menyebabkan

²⁷Yance Arizona. *Policy Brief Volume 5 Tahun 2016: Permudah Pendaftaran Hak Komunal Masyarakat Adat atas Tanah*. Jakarta:Epistema Institute. 2016. Hlm. 2.

menurunnya devisa negara dan investasi serta berkurangnya penyerapan tenaga kerja di bidang perkebunan. Sehingga hal tersebut melatarbelakangi DPR bersama Pemerintah segera membuat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 308 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5613 (selanjutnya disebut UU Perkebunan baru) sebagai undang-undang pengganti UU Perkebunan lama.

Kehadiran UU Perkebunan baru kembali membuat hak Masyarakat Adat dilanggar, karena pada pasalnya UU Perkebunan baru memasukkan kembali pasal kriminalisasi dan diskriminasi yang telah dibatalkan oleh MK sebelumnya. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 12 ayat (1) UU Perkebunan baru:

Dalam hal tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.²⁸

Pasal 12 ayat (1) UU Perkebunan baru tersebut di atas mengakibatkan adanya ketidaksetaraan posisi antara Masyarakat Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan. Dimana ketentuan “*melakukan musyawarah untuk memperoleh persetujuan tanah dan imbalannya*” tidak memberikan pilihan kepada Masyarakat Adat selain menyerahkan tanahnya. Hal tersebut jelas melanggar hak paling mendasar Masyarakat Adat atas hak ekonomi sosial dan budaya. Kemudian istilah “*imbalan*” semakin memperlihatkan lemahnya posisi Masyarakat Adat jika dihadapkan dengan pihak perusahaan. Karena imbalan berarti upah atau hadiah sebagai pembalas jasa, dimana besarnya ditentukan oleh pihak pemberi yaitu pihak perusahaan.

²⁸ Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Selain itu, Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d jo. Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru menambah daftar masalah yang muncul akibat disahkannya UU Perkebunan baru. Berikut isi dari Pasal 55 UU Perkebunan baru:

Setiap orang secara tidak sah dilarang:

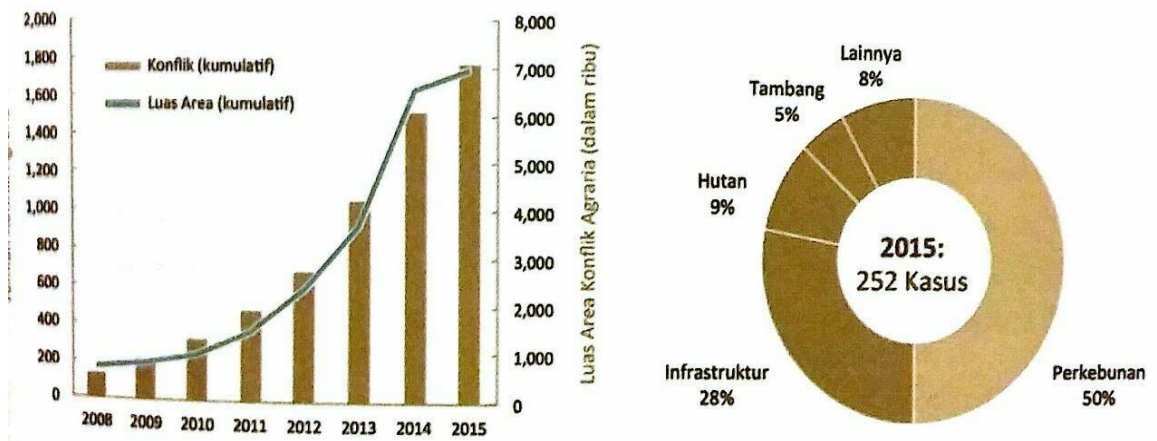
- a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kasawan perkebunan; atau
- d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.²⁹

Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d jo. Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru merupakan replika dari Pasal 21 UU Perkebunan lama, yang menurut dalih DPR telah memuat asas kejelasan dan kepastian hukum. Namun pada faktanya hanyalah bentuk penghalusan makna dari Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama. Maka Pasal tersebut dikatakan cacat formil karena mengingkari putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010.

Terbentuknya UU Perkebunan baru bukannya meredam konflik perkebunan justru meningkatkan konflik perkebunan yang selalu mendominasi konflik agraria yang ada di Indonesia. Berikut merupakan gambar akumulasi dan sebaran konflik agraria pada tahun 2015:

²⁹ Lihat Pasal 55 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Gambar 1. Akumulasi dan Sebaran Konflik Agraria 2015



Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria, Laporan Akhir Tahun, Jakarta, 2015.

Pada tabel di atas dapat dilihat kenaikan yang signifikan dalam konflik perkebunan. KPA mencatat bahwa dari 252 kasus agraria yang ada, 50 persennya merupakan konflik perkebunan. Dimana eskalasi konflik perkebunan makin meningkat karena keberadaan UU Perkebunan baru melegitimasi perusahaan perkebunan menggunakan hukum pidana sebagai pelindung, yang berakibat para Masyarakat Adat rentan dikriminalisasi. Padahal inti permasalahannya berkaitan dengan konflik pertanahan.³⁰ Hal ini mengindikasikan bahwa hukum di Indonesia berjalan lemah, dimana banyaknya hukum perdata yang dipidanakan merupakan kesalahan dan kesesatan berpikir hukum dalam praktiknya, serta merupakan *crime trend* pasca reformasi.³¹ Sehingga pada 28 Agustus 2015 Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d jo. Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru dimohonkan uji materiil oleh sejumlah petani yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya yang didampingi oleh Tim Advokasi Rakyat

³⁰*Ibid.*

³¹Pernyataan Fahrizal Afandi saat diskusi **Politik Hukum Agraria Pasca Reformasi: Antara Kontestasi Modal dan Kedaulatan Rakyat** dari perspektif pidana yang diadakan oleh Malang Corruption Watch Malang Tanggal 10 Oktober 2016.

Pekebun ke MK, dan menghasilkan putusan perkara Nomor 122/PUU-XIII/2015.³²

Para Pemohon menggugat sejumlah ketentuan dalam UU Perkebunan terbaru yang dinilai merugikan petani kecil dan Masyarakat Adat. Namun permohonan para pemohon ditolak oleh Mahkamah karena para pemohon dianggap tidak memiliki kedudukan hukum yang cukup, dan muatan materi yang dipaparkan sebagai alat bukti belum memiliki dukungan yang menjelaskan dan menguatkan wujud politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat UU Perkebunan.

Tidak berhenti pada upaya uji materiil yang menghasilkan putusan perkara Nomor 122/PUU-XIII/2015, pada tanggal 27 Oktober 2015, aliansi Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), Perkumpulan Sawit Watch, Serikat Petani Indonesia, Yayasan Bina Desa Sadajiwa, dan *Farmer Initiatives or Ecological Livelihood and Democracy* (FIELD), yang kesemuanya menguasai hukumnya pada Tim Advokasi Perkebunan untuk beracara di peradilan konstitusi kembali memohonkan uji materiil UU Perkebunan baru ke MK dengan nomor Perkara 138/PUU-XIII/2015. Pada permohonan kali ini pasal-pasal yang diujikan lebih rigid, tidak hanya perkara hubungan tanah dan Masyarakat Adat dan pasal diskriminasi serta kriminalisasi Masyarakat Adat. Pasal yang diujikan antara lain adalah Pasal 12 ayat (2), Pasal 13, Pasal 27 ayat (3), Pasal 29, Pasal 30 ayat (1), Pasal 42, Pasal 55, Pasal 57 ayat (2), Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 107, dan Pasal 114 ayat (3) UU Perkebunan baru. Kemudian pada tanggal 27 Oktober 2016, MK dalam putusannya mengabulkan sebagian permohonan uji materi UU Perkebunan baru, yaitu memutuskan bahwa Pasal 27 ayat (3), Pasal 29, Pasal 30 ayat (1), Pasal 42, Pasal

³²Anonim. **Pernyataan Pers Koalisi Rakyat Pekebun: Putusan Mahkamah Konstitusi yang Adil Tak Mungkin Dhasilkan Tanpa Proses Persidangan yang Fair.** (Online: <http://pilnet.or.id/berita/putusan-mahkamah-konstitusi-yang-adil-tak-mungkin-dhasilkan-tanpa-proses-persidangan-yang-fair> diakses pada 22 September 2016).

55, dan Pasal 107 UU Perkebunan baru dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat. Hal tersebut berarti bahwasanya pemberian HGU tidak dapat diberikan di atas hak ulayat Masyarakat Adat.

Hasil putusan No. 138/PUU-XIII/2015 diharapkan dapat memberi perubahan bagi segala konflik yang dihadapi Masyarakat Adat atas tanah ulayatnya yang ditumpangi oleh pemberian HGU perkebunan, dimana hingga sepanjang tahun 2016 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat terdapat kenaikan jumlah konflik yang mencapai hampir dua kali lipat dibandingkan tahun 2015. Konflik perkebunan menyumbang 163 konflik, kemudian disusul 117 konflik properti, 100 konflik infrastruktur, 25 konflik kehutanan, 21 konflik tambang, dan masing-masing ada tujuh konflik di sektor migas dan pertanian.³³ Sekretaris Jenderal KPA, Dewi Kartika mengatakan terjadi 450 konflik agraria sepanjang tahun 2016 dengan luasan wilayah 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.745 KK yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia, dengan 6 (enam) penyumbang konflik tertinggi diantaranya adalah Riau 44 konflik (9,78%), Jawa Timur 43 (9,56%), Jawa Barat 38 (8,44%), Sumatera Utara 36 (8%), Aceh 24 (5,33%), dan Sumatera Selatan 22 (4,89%)³⁴ dimana konflik agrarian tersebut berujung pada kekerasan kolektif yang menjadikan petani dan pekebun kecil korban kekerasan atas nama pembangunan nasional. Maka dapat disimpulkan bahwasanya konflik perkebunan menjadi penyumbang tertinggi di bidang agraria yang bersifat kronik dan sistemik.

³³Dani Prabowo. *Op.cit.*

³⁴ Lusia Arumingtyas, Zamzami. **Konflik Lahan 2016, Sektor Perkebunan Tertinggi Didominasi Sawit.** (Online: <http://www.mongabay.co.id/2017/01/12/konflik-lahan-2016-sektor-perkebunan-tertinggi-didominasi-sawit/>) diakses pada 15 Agustus 2017.

Berdasarkan berbagai problematika dan konflik sosial yang semakin marak terjadi menampakkan buah kapitalisme pasar yang cenderung memandang alam sebagai faktor produksi dan aset ekonomi, maka diskursus mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan yang lama maupun UU Perkebunan yang baru (selanjutnya secara bersama-sama disebut UU Perkebunan) muncul sebagai suatu urgensi dalam bidang penelitian hukum. Karena hukum hadir sebagai pengoreksi suatu keadaan yang kurang ideal menjadi suatu keadaan yang seharusnya dan ideal, maka untuk memahami akar permasalahan politik hukum UU Perkebunan harus diteliti secara dogmatik hukum³⁵ untuk menemukan dan mengumpulkan bahan sampai ke sudut terjauh hukum atau fungsi hukum pada hakikatnya yang mengandung kemanfaatan, kepastian, dan keadilan dengan cara penataan regulasi secara holistik. Politik hukum UU Perkebunan sebagai agenda kepentingan bersama untuk mengetahui pemahaman dogmatik hukum, dapat mengupas sesuatu yang berada dibalik UU Perkebunan dan yang melatarbelakangi terbentuknya UU Perkebunan. Dimana dalam hal ini politik hukum berlaku sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibuat³⁶ yang hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme³⁷. Posisi sentral hukum dalam politik hukum harus memiliki dasar pijakan yang tepat untuk dikatakan ideal dan mampu mewujudkan kedaulatan Masyarakat Adat dalam hukum perkebunan secara demokratis dan

³⁵Dogmatik Hukum adalah suatu cabang ilmu hukum terkait obyek (pokok pengaturan) dari hukum yang lebih luas yang berkenaan dengan tata hukum secara keseluruhan, sebagai upaya menemukan dan mengumpulkan pokok pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan tujuan memperoleh pemahaman lebih baik dan penjelasan tunggal tentang pokok yang diteliti.

³⁶Padmo Wahyono. **Indonesia Negara Atas Hukum**. Cetakan II. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1986.

³⁷Bernard L. Tanya. **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. Cetakan I. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011. Hlm. 3.

berkeadilan sosial. Dasar pijakan tersebut diantaranya adalah basis ideologi, basis norma, basis konstitusi dan basis moral³⁸ yang tepat dan berkesesuaian dengan politik hukum perkebunan.

Hal tersebut di atas akan sejalan dengan keberhasilan revolusi kemerdekaan dipimpin oleh para pendiri bangsa yang harus dilanjutkan dengan revolusi sosial untuk mewujudkan prinsip dan tujuan NKRI sebagai suatu negara kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Dimana dalam hal ini Pancasila sebagai ideologi bangsa tidak hanya sebagai alat persatuan, melainkan juga harus menjadi praksis-ideologis yang memiliki kekuatan riil revolusi sebagai katalis perwujudan keadilan sosial. Sehingga dapat ditemukan sebuah konsep ideal politik hukum perkebunan yang mampu merombak sistem bernegara secara mendasar hingga sejalan dengan falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia melalui revolusi pancasila.³⁹ Maka dari itu Penulis meneliti **POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2014 TENTANG PERKEBUNAN** untuk menyelesaikan konflik agraria yang tidak berkesudahan pada bidang perkebunan dengan berpijak pada ideologi bangsa, konstitusi, norma, dan moral.

Terdapat banyak penelitian skripsi hukum yang berdasarkan berbagai problematika yang disebabkan oleh UU Perkebunan, namun sebagian banyak dari penelitian skripsi tersebut adalah penelitian empiris yang langsung merujuk pada kasus tertentu dan tidak berfokus pada penelitian normatif yang komprehensif

³⁸Menyesuaikan dengan dasar pijak politik hukum menurut Bernard L. Tanya yang dipaparkan dalam **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. *Op.cit.* Hlm. 13-45.

³⁹Revolusi Pancasila adalah revolusi yang sesuai dengan nurani kemanusiaan dan warisan luhur bangsa, yaitu gerakan nasional untuk merealisasikan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dalam Yudi Latif. **Revolusi Pancasila**. Jakarta Selatan: Mizan. Tahun 2015.

terhadap pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang menimbulkan pelanggaran konstitusi terhadap Masyarakat Adat. Sebagai bukti orisinalitas penelitian, berikut merupakan penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini:

Tabel 2. Orisinalitas Penelitian

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Asal Instansi, Kota, Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Kontribusi	Kebaruan
<p>Tanazza Zalsabella Firsty, Mekanisme Musyawarah dalam Penyerahan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk Usaha Perkebunan (Studi Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan), Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penelitian berfokus pada Pasal 12 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan 2. Obyek penelitian adalah tanah ulayat Masyarakat Adat 3. Penelitian yuridis-normatif 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penelitian terdahulu hanya berfokus pada Pasal 12 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, tidak memandang pasal-pasal lainnya dan juga tidak menilik apa yang diatur dalam UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan terdahulu secara keseluruhan. 2. Penelitian terdahulu tidak menggunakan teori dan konsep negara hukum Pancasila yang mensejahterakan, politik hukum, dan keadilan sosial. 3. Isu hukum yang diangkat dalam penelitian terdahulu adalah kekaburan hukum. 4. Penelitian terdahulu tidak menggunakan 	<p>Menganalisis dan memahami kekaburan norma pada Pasal 12 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2014 mengenai mekanisme musyawarah dan penyerahan tanah hak ulayat oleh Masyarakat Hukum Adat untuk usaha perkebunan.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menganalisis dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab politik hukum UU Perkebunan mengabaikan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan tidak berkeadilan sosial. 2. Menganalisis dan mengidentifikasi konsep bentuk ideal politik hukum dalam UU Perkebunan mewujudkan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang berkeadilan sosial.

		interpretasi hermeneutika, historis, dan sosiologis untuk menganalisis bahan hukum		
--	--	--	--	--

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, Peneliti, diolah, 2017.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Mengapa politik hukum UU Perkebunan mengabaikan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan tidak berkeadilan sosial?
2. Bagaimana bentuk ideal politik hukum dalam UU Perkebunan mewujudkan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang berkeadilan sosial?

C. TUJUAN

1. Menganalisis dan mengidentifikasi wujud politik hukum dan faktor-faktor penyebab politik hukum UU Perkebunan mengabaikan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan tidak berkeadilan sosial.
2. Menganalisis dan mengidentifikasi konsep bentuk ideal politik hukum dalam UU Perkebunan mewujudkan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang berkeadilan sosial.

D. MANFAAT

1. Manfaat Teoritis

Penelitian skripsi ini diharapkan mampu memberi manfaat dan memperkaya khasanah keilmuan hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang hukum perkebunan untuk mencapai keadilan sosial terhadap politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan sebagai agenda kepentingan bersama.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat, khususnya Masyarakat Adat sebagai subyek utama penelitian skripsi ini, dapat memberikan pemahaman mengenai akar masalah dalam bentuk pemahaman dan penjelasan yang sistematis mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan.
- b. Bagi Pemerintah serta para pelaksana penegak hukum, penelitian skripsi ini dapat menginspirasi pentingnya supremasi politik hukum yang ideal dan berkeadilan sosial dalam setiap pelaksanaan hukum khususnya hukum perkebunan yang berimplementatif terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat.
- c. Bagi Mahasiswa, penelitian skripsi ini dapat menginspirasi penelitian-penelitian lanjutan mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi uraian mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan yang tidak berkeadilan sosial. Hal tersebut dikarenakan UU Perkebunan dijadikan senjata oleh pihak perusahaan mengintimidasi dan mengkriminalisasi Masyarakat Adat yang tanah ulayatnya diberikan HGU kepada pengusaha perkebunan oleh Pemerintah. Sehingga timbul urgensi penelitian politik hukum UU Perkebunan secara dogmatik hukum dan komprehensif untuk mencapai keadilan sosial yang merupakan cita bangsa, kemudian dijelaskan mengenai penelitian terdahulu

dalam bentuk tabel sebagai bukti orisinalitas, disertai rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi uraian mengenai tinjauan tentang Teori Negara Hukum Pancasila yang Mensejahterakan, Politik Hukum, Keadilan Sosial, Masyarakat Adat, Hak Atas Tanah Ulayat, dan Aspek Hukum tentang Perkebunan guna mendukung penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Setelah seluruh bahan hukum terkait penelitian dikumpulkan kemudian diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis menggunakan penafsiran bahan hukum dengan hermeneutika hukum sebagai metode penemuan hukum melalui interpretasi teks hukum secara holistik, tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami pelaksanaan ketentuan hukum mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan. Sehingga penelitian ini diharapkan mampu menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau para pencari keadilan.

BAB IV : POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM UNDANG- UNDANG PERKEBUNAN YANG MENGABAIKAN PRINSIP KEADILAN SOSIAL

Hasil penelitian mengenai rumusan permasalahan pertama yang ditemukan yaitu faktor penyebab politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan tidak berkesesuaian dengan cita hukum bangsa yang berkeadilan sosial karena terdapat 3 (tiga) pengingkaran terhadap dasar agraria, diantaranya adalah terdapat komodifikasi tanah; memandang tanah dari segi ekonomisnya saja; dan adanya pengabaian sejarah.

BAB V : BENTUK IDEAL POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN MENCAPAI KEADILAN SOSIAL ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT

Politik hukum hadir pada titik perjumpaan antara realisme hidup dan tuntutan dari suatu idealisme, sehingga politik hukum bertugas menilai kenyataan sekaligus merubahnya ke arah yang secara hakiki benar, baik, dan adil adanya. Maka pembaharuan politik hukum dan pembentukan UU Perkebunan yang Pancasilais dibutuhkan untuk menyelesaikan rumusan permasalahan pertama.

BAB VI : PENUTUP

Berisi kesimpulan bahwa faktor pengingkaran terhadap dasar agraria, menempatkan perkebunan sebagai pintu masuk kolonial di abad 17 selalu menjadi momok besar bagi Masyarakat Adat hingga saat ini. Sehingga disarankan bahwa perlu ada suatu pembaharuan politik hukum UU Perkebunan yang Pancasilais pada setiap proses pembuatan UU Perkebunan yang ideal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TEORI NEGARA HUKUM PANCASILA YANG MENSEJAHTERAKAN

Ebenstein menyatakan kesejahteraan merupakan konsep yang tersirat dari tujuan alami negara, termasuk pada masa *laissez faire* (ekonomi pasar bebas). Dalam *The Wealth of Nation* Adam Smith mengemukakan penumpukan kekayaan bukanlah satu-satunya tujuan keberadaan manusia, terdapat 3 (tiga) tugas negara yang berkaitan dengan masyarakat, yaitu: *pertama*, bidang pertahanan yaitu memberikan kebebasan melawan penyerangan dan perbudakan; *kedua*, melindungi seluruh masyarakat tanpa terkecuali untuk melawan ketidakadilan melalui penyediaan keamanan dan tidak adanya keberpihakan negara; dan *ketiga*, negara membangun infrastruktur dalam memelihara pekerjaan umum dan institusi masyarakat yang bermanfaat, bukan untuk keuntungan individu atau sekelompok orang saja. Maka konsep kesejahteraan tidak hanya berkaitan dengan analisis dan kebijakan ekonomi, melainkan harus dilihat secara menyeluruh.

Konsep mengenai negara kesejahteraan merupakan konsep yang menjadi perdebatan hingga saat ini. Terdapat 4 (empat) pemaknaan konsep mengenai negara kesejahteraan, diantaranya adalah: *Pertama*, kekuatan negara ditujukan kepada kesejahteraan nasional; *Kedua*, penyamaran negara kolektivisme dengan mengarahkan pembelanjaan; *Ketiga*, negara kesejahteraan hanya awal dari fase absolutisme politik; *Keempat*, memperhatikan keutamaan kesejahteraan ekonomi masyarakat miskin. Perdebatan ini tidak terlepas dari adanya tarik menarik antara ideologi sosialisme dan kapitalisme.

Konsep *welfare state* atau *social service state*, yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup minimal. Konsep ini merupakan antitesis dari konsep “negara penjaga malam” yang tumbuh dan berkembang pada abad ke-18 hingga pertengahan abad ke-19. Tujuan yang ingin dicapai setiap negara memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negara. Agar tujuan tersebut dapat tercapai penyelenggara pemerintahan memerlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing.¹ Selain itu, pemerintah atau negara juga ditempatkan sebagai yang bertanggung jawab penuh terhadap kesejahteraan rakyat, dimana prinsip yang digunakan adalah *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat demi mencapai kesejahteraan umum.

Bentuk NKRI sebagai negara hukum pada tahun 1945 diibaratkan sebagai rumah yang belum sempurna dibangun. Karena negara hukum ada bukan hanya untuk negara hukum itu sendiri, melainkan untuk menjadi rumah yang membahagiakan penghuninya.² Maka diperlukan suatu penemuan jati diri atau identitas dalam pembentukannya. Untuk dapat menemui jati diri tersebut, UUD NRI 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara yang tidak hanya mengatur kehidupan politik namun juga kehidupan ekonomi dan sosial yang harus dijadikan sebagai acuan atau landasan.³

¹Helmi. **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**. Jakarta: Sinar Grafika. Tahun 2012. Hlm. 36.

²Satjipto Rahardjo. **Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya**. Yogyakarta: Genta Press. 2008. Hlm. 11-15.

³Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Mohammad Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”. Prinsip *Welfare State* dalam UUD 1945 dapat ditemukan

Secara historis, istilah negara hukum Indonesia sudah berdiri lebih dari tujuh puluh tahun, sebagaimana yang dituliskan secara jelas dalam Penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan mengenai “Sistem Pemerintahan Negara” dikatakan bahwa “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”. Kemudian ketentuan mengenai Indonesia negara hukum tersebut dipertegas kembali melalui amandemen keempat UUD NRI 1945, yaitu dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

Indonesia sebagai negara kepulauan Nusantara yang terdiri dari beragam ras dan budaya tidak dapat menerapkan konsep *rehsstaat* maupun *rule of law* sepenuhnya. Konsep *Rechtsstaat* atau Eropa Kontinental bila diterapkan secara murni di Indonesia, maka kemungkinan besar tidak mampu mendatangkan kebahagiaan bagi bangsa Indonesia. Hukum akan bergerak lebih lambat dibandingkan dinamika kehidupan bermasyarakat dan pelaksanaan pemerintah cenderung represif dan bergerak kaku. Sama halnya apabila konsep *Rule of The Law* yang dianut oleh negara *Common Law*, pengendalian negara pada masyarakat akan lemah karena pluralnya masyarakat Indonesia dan mampu membawa perpecahan di Indonesia. Maka Indonesia tidak sepenuhnya menganut *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*, karena Indonesia mengutamakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat dengan berdasarkan kerukunan sebagaimana yang tersirat dalam setiap sila Pancasila yang berasal dari nilai-nilai luhur Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila yang berpijak pada paham gotong royong dan kekeluargaan yang berbeda dengan

rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi. Lihat lebih lengkap dalam M. Yamin. **Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI**. Jakarta: Sekretariat Negara RI. 1959. Hlm. 299.

model individualistis-liberal Barat. Sistem hukum Pancasila merupakan sistem hukum yang tumbuh dengan kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan sosial dalam ikatan hukum prismatic dengan unsur-unsur yang bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia.

Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan berdasarkan Pancasila merupakan bagian dari cita-cita negara yaitu mewujudkan kemakmuran.⁴ Dimana yang ditekankan dalam makna kemakmuran yaitu berarti bebas dari kemiskinan lahir baik yaitu terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan, papan maupun terbebas dari kemiskinan batin yaitu perasaan tenang dan bebas mengembangkan kehidupannya tanpa mengganggu hak orang lain. Selain itu kesejahteraan yang bertujuan mewujudkan kemakmuran dapat dilihat dari bagaimana manusia dapat memperoleh perlindungan dari risiko-risiko utama yang mengancam kehidupannya,⁵ sesuai yang dituangkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Sesuai pula dengan apa yang disampaikan oleh Achmad Sodiki bahwasananya ukuran dari kesejahteraan berhubungan erat dengan kebutuhan ekonomi secara mendasar dan bersifat berkelanjutan diantaranya yaitu tercapainya kebutuhan sandang, pangan, papan, dan terjaminnya pendidikan dan kesehatan.⁶

Bagir Manan menyatakan bahwa dalam negara kesejahteraan pemerintah menjadi “pemikul” utama tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanggung jawab

⁴Makna kemakmuran yang ingin dicapai tersebut adalah kemakmuran untuk sebanyak mungkin orang tanpa mengganggu hak orang lain dalam Muhamad Bakri. **Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)**. Malang: UB Press. 2011. Hlm. 30.

⁵Edi Suharto. **Negara Kesejahteraan dan Reinventing DEPSOS**. (Online: <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf>.) diakses pada tanggal 17 September 2016 pukul 17.00 WIB.

⁶Hasil diskusi dengan Prof. Achmad Sodiki, tanggal 5 Mei 2017.

negara ini merupakan kewajiban negara, sebagaimana terdapat pada Pembukaan UUD NRI 1945.⁷ Oleh karena itu, maka tugas negara yaitu harus mengusahakan atau menyiapkan kondisi-kondisi untuk mencapai kesejahteraan umum yang ditekankan pada rasa keadilan sosial.

Kesenjangan sosial dan ekonomi yang mengancam eksistensi NKRI bergerak begitu cepat, namun upaya memangkas kesenjangan sosial atau memperjuangkan keadilan jangan sampai berdampak buruk bagi keragaman bangsa. Dengan kata lain, situasi dan kondisi nasional rakyat, bangsa dan NKRI yang berada dalam keadaan bahaya ini, memerlukan suatu gerakan perubahan sosial yang bernafaskan ideologi bangsa yaitu yang berpokok pada penghidupan kembali Pancasila. Pancasila selaku norma fundamental menjadi pemandu dan pengarah mencapai tujuan dan cita negara melalui sarana hukum nasional.⁸ Sehingga paradigma Pancasila perlu diterapkan dalam proses pembentukan hukum dan evaluasi produk hukum melalui suatu sistem pembaharuan hukum pembentukan undang-undang yang revolusioner. Revolusi Pancasila merupakan revolusi yang sesuai dengan nurani kemanusiaan dan warisan luhur bangsa, yaitu gerakan nasional untuk merealisasikan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Langkah-langkah yang harus dilakukan dalam revolusi Pancasila melalui pengukuhan Pancasila sebagai ideologi dan pandangan hidup bangsa, pengukuhan negara hukum pancasila, perjuangan kedaulatan politik, perjuangan kemandirian dalam perekonomian, perjuangan

⁷Helmi. *Op.cit.* Hlm.16.

⁸Lihat penjelasan lebih lanjut pada Makalah untuk Kongres Pancasila, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada, oleh Sudjito bin Atmoredjo Guru Besar Fakultas Hukum UGM, tanggal 30,31 Mei dan 1 Juni 2009 di Balai Senat UGM, Yogyakarta.

kepribadian kebudayaan, penguatan kohesi sosial, dan penguatan sistem pertahanan keamanan.

Oleh sebab itu tanggung jawab negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat menjadi konsekuensi kewajiban negara pada semua sektor kehidupan dan penghidupan, tanpa terkecuali Masyarakat Adat yang keberadaannya pun diakui oleh UUD 1945 sebelum perubahan sampai detik ini. Kondisi yang demikian menjadi tolok ukur yang sangat penting bagi para legislator dalam mengevaluasi maupun dalam melakukan pembangunan hukum dan perubahan sosial yang harus didasarkan pada prinsip-prinsip Negara Kesatuan dan Pancasila.

B. POLITIK HUKUM

B.1. Hubungan Politik dan Hukum

Diskursus mengenai politik hukum dalam ilmu hukum sering kali dimulai dengan memberikan kerangka epistemologis mengenai hubungan politik dan hukum sebagai bentuk pembedaan dengan teori positivisme hukum.⁹ Politik menurut Otto Von Bismarck yaitu suatu pertarungan kemungkinan untuk merebut kemungkinan yang lebih besar, dimana dalam hal itu terdapat nilai yang diperjuangkan dan tujuan yang hendak diraih. Maka politik tidak hanya menyangkut suatu cara mencapai tujuan melalui rasionalitas instrumental atau *Zweckratioanalitaet* yang merupakan ajaran Max Weber. Politik lebih dari pragmatisme simplitis yang mengandung sifat eksistensial dalam wujudnya karena

⁹Bagi kaum positivis, hukum sebagai norma adalah realitas ideal bukan realitas alamiah. Sehingga norma yang dibentuk harus dipahami sebagai wujud yang otonom, eksklusif, dan bersifat universal terlepas dari subyektifitas pembuat norma. Kemudian apabila meninjau argumentasi Satjipto Rahardjo bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat dimana hukum juga terpengaruh dari masyarakat baik secara sosiologis maupun antropologis.

melibatkan rasionalitas nilai-nilai.¹⁰ Kemudian Parsons dalam teori sistemnya menempatkan politik sebagai unit sistem untuk mencapai tujuan, maka tujuannya adalah tujuan sistem (orientasi kepentingan umum), dan cara mencapainya yaitu tunduk pada rasionalitas nilai.

Politik secara filosofis juga berbicara mengenai hukum, maka berbicara tentang pengaturan keadilan pula, serta memastikan keadilan itu terwujud di bawah jaminan aturan yang jelas dan tegas, sehingga memberi kebaikan manusia yang merupakan inti supremasi keadilan menurut Gustav Radbruch. Oleh sebab itu hubungan antara politik dan hukum lebih mirip suatu etika, yang selalu bersifat ideal dan berangkat dari idealisme dalam mencapai tujuan yang tunduk pada rasionalitas tertinggi.

Peletakan jaringan politik dalam langgam politik dan hukum menjadi persoalan serius untuk menjaga intervensi politik dalam hukum. Hubungan entitas politik dan hukum selalu diperdebatkan dan memiliki sejarah yang panjang dalam ilmu hukum. Ada sebagian ahli mengatakan bahwa hukum dipengaruhi oleh politik, dan sebagian lainnya mengatakan bahwa hukum itu otonomi.¹¹ Menurut Mahfud MD, terdapat 3 (tiga) pola mengenai hubungan politik dan hukum:¹²

¹⁰Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press. 1977. Dalam Bernard L. Tanya. **Politik Hukum...Op.cit.** Hlm. 1.

¹¹Hubungan politik dan hukum yang terjadi disebabkan oleh rezim kekuasaan. Hukum tidak bisa berdiri sendiri menghadapi kekuasaan apabila kekuasaan berjalan secara otoriter. Jika kekuasaan berjalan secara demokratis maka kekuasaan akan bekerja menurut mekanisme demokratis dan tunduk pada hukum. Kemudian pada rezim kekuasaan tertentu, hukum dipandang sebagai produk kekuasaan dan kekuasaan harus tunduk pada otoritas hukum yang telah dibuatnya, atau dapat dikatakan pula bahwa politik dan hukum saling mempengaruhi. Dalam Sarifuddin Sudding. **Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi**. Yogyakarta: Rangkang Education. 2014. Hlm 101-102.

¹²Mahfud MD. **Tolak Tarik antara Hukum dan Politik sebagai Fakta** dalam pengantar buku Daniel S. Lev. **Hukum dan Politik di Indonesia**. Jakarta: LP3ES. 2013. Hlm. vii-xi dalam Syahriza Alkohir Anggoro, skripsi Ilmu Hukum Strata Satu Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, **Politik Hukum Konstitusi Ekonomi Di Indonesia (Studi Pergeseran Paradigmatik Pasal 33 UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan)**. 2015.

1. Pola yang berdasarkan *dass-sollen* (keinginan atau keharusan) yang berangkat dari premis bahwa hukum determinan atas politik. Pola ini menempatkan hukum sebagai posisi induk yang menentukan bagaimana politik dijalankan. Pandangan ini dianut negara penganut supremasi hukum, karena politik diposisikan sebagai variabel berpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum.
2. Pandangan yang berdasarkan *das-sein* dimana politik determinan atas hukum. Hukum merupakan kristalisasi, formalisasi, atau legalisasi dari kehendak politik yang berkompetisi melalui kompromi atau dominasi oleh politik yang kuat.
3. Pandangan *das-sollen-das-sein* yang berpendapat bahwa tidak ada aspek yang mendominasi, baik politik dan hukum sehingga bersifat simetris atau interdeterminan.

Tidak terlalu jauh berbeda, Fajlurrahman juga membagi 3 (tiga) pola yang menjadi analisis hubungan politik dan hukum:¹³

1. Pola Intervensi

Politik mengendalikan hukum sehingga hukum adalah produk politik. Maka oleh sebab itu hukum adalah bentuk representasi dari kehendak yang berkuasa dan hukum merupakan subordinat dari politik. Sehingga hukum dapat menjadi alat penindasan.

2. Pola Akomodasi

Hukum dan politik masing-masing memiliki otoritas, hukum memiliki otoritas *judicial* dan politik memiliki otoritas mengendalikan situasi politik. Oleh sebab

¹³Sarifuddin Sudding. *Op.cit.* Hlm. 109-114.

itu maka pola hubungan politik dan hukum bisa berkolusi (bekerja sama) yang bisa bermakna positif dan negatif.

3. Pola Negasi

Hukum dan politik adalah dua entitas yang sama yang semestinya berkoordinasi untuk saling memperkuat satu sama lain. Benar bahwa hukum adalah produk politik, tapi tidak berarti bahwa hukum ditegakkan sewenang-wenang oleh penguasa. Koordinasi dalam hal ini berarti kerangka kerja sistem *trias politica* dalam makna pembagian politik bukan pemisahan politik.

Berdasar pola hubungan politik dan hukum tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwasanya politik dan hukum adalah subsistem dalam sistem kemasyarakatan yang melaksanakan fungsi menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Tidak selamanya latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang mempengaruhi produk hukum memposisikan politik determinan terhadap hukum, ataupun sebaliknya.

Penelitian ini akan memberikan fokus bahwa hubungan politik dan hukum berada dalam posisi interdeterminan atau saling mempengaruhi. Karena hukum akan menjadi alat untuk mengontrol perilaku individu, kelompok, klan dan kolektivitas sosial. Selain itu penelitian ini juga menyetujui kritik Irvan Mawardi¹⁴ terhadap tesis Mahfud MD mengenai hubungan politik yang mendeterminasi hukum, yaitu dengan tidak memandang hukum secara sempit atau hanya dalam konteks perundang-undangan. Namun juga memaknai secara luas yaitu dengan

¹⁴Irvan Mawardi. **Relasi Politik dan Hukum: Kritik Atas Pikiran Mahfud MD.** (Online: <http://ptun-makassar.go.id/relasi-politik-dan-hukum-kritik-atas-pikiran-mahfud-md/> diakses pada 15 Januari 2017).

memperhatikan putusan pengadilan dan aturan adat istiadat secara dogmatik dan komprehensif sebagai sumber hukum selain peraturan perundang-undangan.

B.2. Definisi Politik Hukum

Analisis politik hukum dimulai dengan mengidentifikasi sejarah perdebatan yang melatarbelakangi proses lahirnya suatu produk hukum dengan tujuan untuk memahami maksud dan tujuan mengapa produk hukum tersebut dibuat.¹⁵ Maka dengan demikian analisa politik hukum dapat ditujukan untuk mengidentifikasi *original intent* pada suatu produk hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo Politik Hukum adalah sebuah aktivitas untuk menempuh sebuah tujuan hukum tertentu yaitu dimana para pembentuk hukum melakukan sebuah aktivitas yaitu perencanaan mengenai hukum apa yang akan dibentuk dalam sebuah periode tertentu.¹⁶ Satjipto Rahardjo berargumentasi bahwa hukum bukan suatu lembaga yang otonom, melainkan berada pada kedudukan yang saling terkait dengan sektor kehidupan lain dalam masyarakat dimana hukum juga terpengaruh dari masyarakat baik secara sosiologis maupun antropologis.¹⁷ Oleh sebab itu maka hukum harus melakukan penyesuaian terhadap tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya,¹⁸ yaitu politik hukum itu sendiri, yang akan menimbulkan dinamika dalam masyarakat karena diarahkan kepada *iure constituendo* atau hukum yang seharusnya berlaku bukan hukum yang ada. Maka politik hukum akan melakukan perencanaan-perencanaan terhadap hukum yang kemudian akan diaplikasikan kepada masyarakat yang menemui dinamika

¹⁵Moh. Mahfud MD. **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**. Yogyakarta: Gamamedia. 1999. Hlm. 4.

¹⁶Satjipto Rahardjo. **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. 2014. Hlm. 398.

¹⁷Turiman. **Memahami Paradigma Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo**. Hlm. 5.

¹⁸Yance Arizona. **Negara Hukum Bernurani**. 1st International Indonesian Law Society. Senggigi. 2010. Hlm. 24.

penerimaan maupun penolakan.¹⁹ Dimana perencanaan-perencanaan tersebut harus diubahsesuaikan sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga politik hukum mampu diterima kehadirannya dan mengarahkan masyarakat kepada hukum yang seharusnya berlaku.

Bagian yang substansial dari politik hukum terletak pada studi mengenai teknik perundang-undangan²⁰, dimana dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dibutuhkan sebuah studi interdisipliner untuk membentuk hukum yang secara holistik dan komprehensif sesuai cita bangsa yang berkeadilan sosial. Karena teori hukum yang sepenuhnya positivis yang tidak mengkaji secara interdisipliner-holistik²¹ tidak akan bisa memahami fenomena masyarakat yang telah berubah semenjak adanya perubahan teoritik dari paradigma Newtonian menjadi paradigma-paradigma baru.²² Teori hukum yang sepenuhnya positivis akan menciptakan hukum yang berlaku kaku dan akan menesbikan sumber hukum lainnya, serta tidak dapat mengikuti dinamika kehidupan masyarakat dan tidak mampu menghasilkan kemanfaatan dan/atau keadilan hukum.

Padmo Wahyono merumuskan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari suatu hukum yang akan dibentuk²³ dan berkaitan dengan *ius constituendum*. Kemudian Bambang Ali Kusumo juga memandang bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan

¹⁹Satjipto Rahardjo. **Hukum dan Perilaku**. Hlm. 110. Kompas Media Nusantara. Jakarta. 2009.

²⁰*Ibid.*

²¹Satjipto Rahardjo. **Biarkan Hukum Mengalir**. Jakarta: Kompas Media Nusantara. 2007. Hlm. 96.

²²Wisnubroto. **Dasar-Dasar Hukum Progresif**. Jogjakarta: Materi Sekolah Hukum Progresif. 2014. Hlm. 2.

²³Padmo Wahyono. **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**. Cet II. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1986. Dalam Bernard L. Tanya. **Politik Hukum...Op.cit**. Hlm. 3.

sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.²⁴ Maka hal tersebut sesuai dengan yang dinyatakan oleh Bernard L. Tanya, bahwa disitulah inti politik hukum yang sesungguhnya yaitu memikul beban sosial suatu masyarakat, suatu bangsa, suatu negara, untuk mewujudkan tujuan masyarakat, bangsa, dan negara sebagai agenda kepentingan bersama. Maka dalam mengemban tugas yang demikian, politik hukum memiliki fungsi ideologis untuk 2 (dua) hal mendasar yaitu titik tolak dan arah dasar tatanan hukum untuk mencapai tujuan bersama dan mengarahkan seluruh potensi hukum untuk mewujudkan tujuan bersama yang dimaksud.²⁵

Penelitian ini memandang politik hukum sebagai bagian dari hukum atau dogmatik hukum dan mendefinisikan hukum sebagai suatu bentuk ideal dari suatu idealisme yang berkaitan dengan hukum yang seharusnya yang diubahsesuaikan dengan kepentingan umum dan seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat sebagai wujud dari agenda bersama yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD NRI 1945 selaku cita bangsa. Politik hukum dalam penelitian ini tidak menesbikan peraturan perundang-undangan lain dan sumber hukum lainnya untuk mencari sesuatu yang ada di balik norma yang mempengaruhi hukum positif dalam pemahaman dan penjelasan tunggal mengenai hal yang diteliti secara sistematis. Karena hukum bukan lembaga otonom yang dipengaruhi oleh kehidupan masyarakat, baik secara sosiologis maupun antropologis.

Penelitian ini akan meneliti mengenai bagaimana politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan baik UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru menggunakan parameter kebijakan ekonomi dalam

²⁴Bambang Ali Kusumo. **Politik Hukum**. Surakarta: Universitas Slamet Riyadi. Hlm. 7.

²⁵Bernard L. Tanya. **Politik Hukum...** *Op.cit.* Hlm. 3-5.

pembangunan nasional (sebelum UU tersebut dibuat), sumber hukum formil sebelumnya (UUPA, UU HAM, Peraturan Menteri Pertanian tentang Perizinan Usaha Perkebunan No. 357/Kpts/HK.350/5/2002, dan peraturan perundang-undangan terkait perkebunan dan Masyarakat Adat lainnya), dan konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial yaitu Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 33 UUD NRI 1945, serta putusan-putusan MK dalam hal konflik hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Dimana dengan menggunakan beberapa metode pendekatan peraturan perundang-undangan dan kronologi konflik kemudian membenturkannya dengan ideologi bangsa Indonesia sebagai falsafah tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kemudian dipadupadankan terhadap konstitusional, normatif dan moral bangsa sebagai dasar pijakan politik hukum, maka dapat dilihat politik hukum yang ingin dicapai oleh Negara terhadap Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan telah memenuhi bentuk idealisme dari suatu politik hukum sebagai agenda kepentingan bersama atau belum.

C. KEADILAN SOSIAL

Ilmu hukum sebagai salah satu bagian dari ilmu humaniora mengemban tugas sebagaimana ilmu-ilmu kemanusiaan, dimana menurut Gadamer ilmu kemanusiaan ini memiliki pengaruh bagi filsafat.²⁶ Kemudian Theo Hujibers dalam kajiannya menunjukkan terdapat dua paham filsafat mengenai keterkaitan antara hukum dan keadilan, yaitu paham aliran filsafat hukum alam dan paham aliran

²⁶Hans –Georg Gadamer. Terjemahan: **Kebenaran dan Metode: Pengantar Filsafat Hermeneutika oleh Ahmad Sahidah**. Yogyakarta: Pustaka Belajar. 2004. Hlm. 3. Dalam O. Notohamidjojo. **Demi Keadilan dan Kemanusiaan**. Jakarta: BPK Gunung Mulia. 1975. Hlm. 68. Dalam C. Maya Indah S. **Refleksi Pemikiran O. Notohamidjojo Untuk Mewujudkan Cara Berhukum Humanis**. Disampaikan pada Seminar Nasional Refleksi Pemikiran O. Notohamidjojo terhadap Perkembangan Hukum di Indonesia. Salatiga: Balairung Utama UKSW. 24 November 2011.

empiris dan positivisme hukum. Hukum alam merefleksikan bahwa keadilan terletak pada hakikat hukum atau dengan arti lain hukum sama dengan keadilan, hukum yang tidak adil tidak bisa disebut hukum. Kemudian empiris dan positivisme merefleksikan keadilan adalah tujuan hukum, maka jika hukum tidak berjalan adil hukum tetap berlaku hanya saja tujuannya belum dan/tidak tercapai.

Hukum dalam pemikiran Plato bersifat keilahian dan universal untuk mewujudkan tujuan bernegara. Sedangkan konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Dimana yang memerintah sebenarnya dalam negara bukanlah manusia, melainkan pemikiran yang adil, sedangkan penguasa hanyalah pemegang hukum dan kekuasaan saja.²⁷

Makna keadilan selalu menjadi perdebatan kontroversial dari masa ke masa. Harry Chand (1994) menyatakan bahwa *“Justice is a word that is highly ambiguous and pregnant many meaning, the meaning of justice is far from clear.”* Hal tersebut menunjukkan bahwa banyak definisi mengenai keadilan dikemukakan oleh para pemikir dalam kajian filsafat moral. Karen Lebacqz mengibaratkan keadilan itu cerita tentang seekor gajah yang diteliti oleh para peneliti buta. Setiap peneliti merasakan bagian yang berbeda—kaki, telinga, gading—sehingga masing-masing melukiskan makhluk ini dengan cara yang berbeda-beda pula. Gajah, atau keadilan itu, tidak pernah bisa dikenal seluruhnya oleh deskripsi individual manapun.²⁸ Definisi keadilan selalu terjebak dalam persoalan yang sama, yaitu pada pembatasan atau penyempitan makna keadilan. Padahal keadilan merupakan

²⁷Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**. Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar bakti. 1988. Hlm. 153.

²⁸Karen Lebacqz. **Teori-Teori Keadilan**. Terjemahan Yudi Santoso. Bandung: Nusa Media. 2011. Hlm. 1.

wilayah yang sangat luas cakupannya dan tersembunyi karena berkenaan dengan nilai, sehingga nyaris tidak dapat didefinisikan secara pasti. Hal tersebut membuat keadilan sulit menemukan tolok ukur hukum yang adil itu seperti apa dan bagaimana.

Albert A. Ehrenzweig dalam bukunya yang berjudul “*Law A Personal View*” (1977:6) mempertanyakan: “Bagaimana mungkin formula filosofi yang abstrak tentang keadilan menjadi topik utama dari filsafat hukum dan filsafat moral?” Keadilan adalah konsep dinamis yang senantiasa berubah, karena hukum bersandar pada keadilan. Adagiumnya adalah bukan hukum untuk hukum, tetapi hukum melayani keadilan, tata, dan damai.²⁹ Maka kemudian O. Notohamidjojo menjawab pertanyaan Albert A. Ehrenzweig dengan pernyataan:

“Hukum perlu diperdalam (*verdiept*) oleh keadilan. Kalau hukum dilepaskan dari keadilan dan moral, maka kita mendekati *chaos* dan diktatur, kekacauan, dan penindasan. Kita perlu melayani bangsa kita dengan hukum yang diperdalam oleh keadilan.”³⁰

Notohamidjojo menegaskan bahwa tujuan hukum yang paling dalam dan paling esensial ialah menjaga supaya manusia diperlakukan sebagai manusia. Memanusiakan manusia dalam segala hakikat dan relasinya merupakan tujuan yang terakhir dan paling mulia bagi hukum.³¹

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan

²⁹O. Notohamidjojo. **Demi Keadilan dan Kemanusiaan**. Jakarta: BPK Gunung Mulia. 1975. Hlm. 72. Dalam *Ibid*.

³⁰*Ibid*. Hlm. 34.

³¹*Ibid*. Hlm. 89-90.

adalah ketidakadilan. Keadilan dan ketidakadilan selalu dilakukan atas kesukarelaan yang meliputi sikap dan perbuatan. Menentukan atau menunjukkan ketidakadilan relatif lebih mudah daripada mendefinisikan keadilan. Kebanyakan para pemikir berkonsentrasi lebih terhadap prinsip-prinsip yang menentukan terwujudnya keadilan daripada mendefinisikan apa itu keadilan. Mengetahui sesuatu yang adil dan tidak adil seolah bukan merupakan kebijakan yang besar, terlebih apabila keadilan diasosiasikan dengan aturan hukum positif, bagaimana suatu tindakan harus dilakukan dan pendistribusian menegakkan keadilan, serta bagaimana memajukan keadilan. Namun tentu tidak demikian halnya jika ingin memainkan peran dalam menegakkan keadilan.³²

Mengenai keadilan Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa, sehingga Plato mengungkapkan bahwa yang memimpin negara seharusnya manusia super yaitu *the King of Philosopher*. Dimana sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat yang dinamis, maka untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya. Plato mengemukakan dua jenis keadilan, yaitu:

1. Keadilan Moral, yaitu perbuatan yang dapat dikatakan adil secara moral apabila mampu memberikan perlakuan yang seimbang antara hak dan kewajibannya.
2. Keadilan Prosedural, yaitu perbuatan dikatakan adil secara prosedural apabila mampu melaksanakan perbuatan adil berdasarkan tata cara yang diharapkan.

Kemudian Aristoteles sebagai peletak dasar rasionalitas dan empirisme menguraikan keadilan dalam bukunya *Nicomachean Ethics* yang membahas aspek-

³²Darji Darmodiharjo dan Shidarta. **Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia**. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 1995. Hlm. 137.

aspek dasar hubungan antar manusia yang meliputi masalah-masalah hukum, keadilan, persamaan, solidaritas perkawanan, dan kebahagiaan. Aristoteles mengemukakan 5 (lima) jenis perbuatan yang dapat digolongkan adil, diantaranya adalah:

1. Keadilan Komutatif, yaitu perlakuan terhadap seseorang dengan tidak melihat jasa yang dilakukannya.
2. Keadilan Distributif, yaitu perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa yang dilakukannya.
3. Keadilan Kodrat Alam, yaitu memberi sesuatu sesuai dengan yang diberikan orang lain kepada kita.
4. Keadilan Konvensional, yaitu keadilan apabila seorang warga negara menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Keadilan menurut teori perbaikan, yaitu apabila seseorang telah berusaha memulihkan nama baik orang lain yang telah tercemar.

Keadilan menjadi syarat mutlak dalam hubungan antar manusia, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³³ Sehingga menurut Aristoteles, untuk mengetahui keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, apa arti keadilan, dan diantara dua titik ekstrim manakah keadilan itu terletak.

Pada abad ke-20, John Rawls muncul dengan pemahamannya mengenai keadilan yang berbeda dari para pemuka sebelumnya. Dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice*, John Rawls menawarkan teori keadilan alternatif yang

³³Faturochman. **Keadilan Sosial: Suatu Tinjauan Psikologi**. Buletin Psikologi, Tahun VII, Nomor 1, Juni 1999. Hlm. 13. (online: <http://fatur.staff.ugm.ac.id/file/JURNAL%20-%20Keadilan%20Sosial.pdf> diakses pada 1 November 2016)

lebih unggul dan mampu mengoreksi kekurangan teori keadilan yang sudah ada, khususnya utilitarianisme dan intuisiisme. Terkait dengan munculnya pertentangan kepentingan individu dan negara, John Rawls lebih menekankan pada keadilan sosial. John Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah jaminan stabilitas hidup manusia dan keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.

Keadilan tidak boleh direduksi menjadi *benefit sharing* karena makna keadilan menyentuh seluruh aspek kehidupan manusia. Sementara *benefit sharing* dalam konteks pembangunan dapat menjadi sangat bias terhadap ekonomi semata. Maka prinsip keadilan seyogyanya dapat mencakup kesetaraan posisi sosial dan politik di hadapan hukum.

Makna dan hakekat keadilan sebagai asas hukum dan cita hukum bersumber dan berdasarkan nilai universal penjabaran dan penerapan pandangan hidup (*weltanschauung*) setiap bangsa. Maka keadilan yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan keadilan yang selaras dengan sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menjelaskan bahwa keadilan sosial tidak saja menjadi dasar negara tetapi sekaligus menjadi tujuan yang harus dilaksanakan³⁴, dimana pengertian keadilan sosial dipersamakan dengan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang penting diperankan oleh negara sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam preambule UUD NRI 1945.

Pengaturan mengenai keadilan sosial dalam dasar falsafah negara Indonesia yang tercantum dalam sila kelima Pancasila kemudian dirumuskan dalam Alenia ke-IV Pembukaan UUD NRI 1945. Prinsip keadilan sosial kemudian ditegaskan

³⁴ Mohammad Hatta. **Pengertian Pancasila. (Pidato Lahirnya Pancasila , tanggal 1 Juni 1977 di Gedung Kebangkitan Nasional-Jakarta)**. Jakarta: Idayu Press. 1977. Hlm. 34-40.

kembali dalam pasal batang tubuh UUD NRI 1945 yaitu Pasal 28 D UUD NRI 1945, dimana konsep keadilan sosial didasarkan atas prinsip hak asasi manusia dan egalitarianisme³⁵ dan menyangkut derajat yang lebih besar dari egalitarianisme.

Konsep keadilan sosial dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan yang lebih merata dari apa yang ada dalam struktur masyarakat sehingga dapat menanggulangi ketidakmerataan yang terbentuk sebagai akibat penerapan sistem keadilan prosedural.³⁶ Konteks keadilan dalam hal ini memiliki tujuan utama menciptakan pemerataan pada seluruh rakyat Indonesia, atau dengan kata lain pengakuan hak asasi manusia harus dilakukan secara merata, mencakup seluruh lapisan dan tidak bersifat diskriminatif. Dalam ruang lingkup Masyarakat Adat keadilan sosial menghendaki mekanisme kontrol rakyat terhadap seluruh penyelenggara Negara sehingga dapat berfungsi dan berjalan secara baik sesuai koridornya.

D. MASYARAKAT ADAT

D.1. Definisi Masyarakat Adat

Masyarakat Adat dipandang sebagai subyek hukum yang istimewa karena membawa karakter badan hukum privat sekaligus juga badan hukum publik. Sebagai badan hukum privat, Masyarakat Adat dimungkinkan melakukan hukum keperdataan seperti menggugat dan digugat, memiliki hak atas tanah dan harta kekayaan lainnya, dan membuat maupun melaksanakan perjanjian. Kemudian sebagai badan hukum publik, Masyarakat Adat berhak dan berwenang mengatur ketertiban, membuat dan menegakkan hukum berdasar asas personalitas dan

³⁵Egalitarianisme adalah doktrin atau pandangan yang menyatakan bahwa manusia itu ditakdirkan sama derajat. Diambil dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (Online. <http://kbbi.web.id/egalitarianisme>. diakses pada 21 November 2016).

³⁶Jimly Asshiddiqie. **Pesan Konstitusional Keadilan Sosial**. (Malang. 12 April. 2011):2.

teritorial, dan memiliki kedaulatan atas wilayahnya. Konsep ini dilemahkan pada era Orde Baru kemudian baru menguat kembali pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang penegasan kembali wilayah hutan adat.

Pada ranah diskusi lainnya, Masyarakat Adat diposisikan sebagai *rechtsgeemenschappen (jural community)* atau yang biasa disebut persekutuan hukum. Konsep ini dibawa oleh Van Vollenhoven dalam menjelaskan posisi Masyarakat Adat,³⁷ corak keterikatan Masyarakat Adat dengan anggota, alam, dan entitas lain di luar persekutuan, serta menunjukkan kemampuan Masyarakat Adat menyelenggarakan urusan serta nasibnya sendiri. Konsep ini telah jamak digunakan Van Vollenhoven dan kelompok Leidennya saat memperkenalkan hukum adat Indonesia setara dengan hukum Eropa (Belanda).

Konsep persekutuan hukum dan subyek hukum tidak banyak dipertentangkan dalam diskursus mengenai Masyarakat Adat, karena kedua konsep tersebut dipandang berada dalam bingkai yang sama. Justru yang seringkali diperdebatkan adalah konsep pengistilahan Masyarakat Adat dan Masyarakat Hukum Adat dan istilah lainnya yang serupa. Sehingga Moniaga menyebutkan bahwa pencarian definisi Masyarakat Adat di Indonesia seperti sebuah perjalanan panjang yang membingungkan.

Berbagai macam istilah yang merujuk pada Masyarakat Adat berkonsekuensi pada perbedaan unsur-unsur keberadaan Masyarakat Adat. Istilah yang dipakai dalam hukum kolonial adalah Bumi Putera, kemudian Kementerian

³⁷Keebet dan Franz von Benda-Beckman. **Traditional Law In A Globalising World: Myths, Stereotypes, and Transforming Tradition**. Disampaikan dalam Van Vollenhoven lecture, Leiden. 2008. Hlm. 7. Dalam Makalah yang disampaikan dalam Simposium Nasional Masyarakat II di Universitas Pancasila oleh Tody Sasmita pada 16-17 Mei 2016. **Masyarakat Hukum Adat: Persekutuan Hukum atau Subjek Hukum?**. 2016. Hlm. 2.

Sosial untuk menunjuk komunitas masyarakat yang terpencil menggunakan istilah Komunitas Adat Terpencil (KAT) yang merupakan pengganti dari istilah masyarakat suku terasing (Master). Dalam berbagai peraturan perundang-undangan pun menyebutkan mengenai Masyarakat Adat dalam pengistilahan yang berbeda, hal tersebut menunjukkan belum adanya suatu bentuk kesepakatan tentang definisi Masyarakat Adat di Indonesia. Istilah yang paling banyak dipakai saat ini adalah Masyarakat Hukum Adat, misalkan dalam UUPA, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Sumber Daya Air (telah dibatalkan seluruhnya oleh Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 kemudian kembali berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan serta sejumlah peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut.

Pada bulan Maret tahun 1999 ratusan orang mengidentifikasi diri sebagai ‘Masyarakat Adat’ dari berbagai penjuru nusantara dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara yang pertama. Peserta Kongres bersepakat membentuk Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) untuk mempertahankan dan memperkuat hak-hak atas identitas, kepercayaan, tradisi dan wilayah kehidupan Masyarakat Adat. Dalam kongres AMAN menyepakati definisi Masyarakat Adat sebagai berikut:

Masyarakat Adat adalah sekelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di bawah geografis tertentu, serta

memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.³⁸

Pada kongres tersebut istilah Masyarakat Hukum Adat dikritik oleh Masyarakat Adat karena mengandung kerancuan antara “masyarakat dan hukum adat” dengan “masyarakat hukum dan adat”. Dimana yang satu menekankan kepada masyarakat dan hukum kemudian yang lainnya menekankan pada hukum adat. Maka kemudian dalam hal ini “Masyarakat Hukum Adat” mereduksi makna dalam satu dimensi saja, yaitu hukum, sedangkan Masyarakat Adat tidak saja tergantung pada dimensi hukum saja melainkan juga terkait dimensi lainnya seperti sosial, politik, budaya, agama, dan ekologi.³⁹ Sehingga istilah Masyarakat Adat lebih mampu mencakup berbagai dimensi dalam Masyarakat Adat dibanding Masyarakat Hukum Adat.

Penelitian ini mendeterminasikan bahwa pengertian mengenai Masyarakat Adat, Masyarakat Hukum Adat, Kesatuan Hukum Adat, Komunitas Adat Terpencil, dan masyarakat tradisional adalah sama, yaitu sebagaimana yang disampaikan dalam Kongres AMAN. Kemudian mempertimbangkan keperluan praktis penelitian, penelitian ini menggunakan istilah Masyarakat Adat untuk menyebut berbagai istilah dan unit sosial ketika menyebutkan Masyarakat Adat untuk menjaga konsistensi penggunaan istilah. Karena setelah disimpulkan dari penjabaran di atas, Masyarakat Adat merupakan istilah yang lebih luas dalam pemaknaannya dibandingkan Masyarakat Hukum Adat. Selain itu, menurut Taqwaddin istilah Masyarakat Adat lazim diungkapkan dalam bahasa sehari-hari

³⁸ Hasil dari Kongres I AMAN pada tahun 1999.

³⁹ Herlambang Perdana Wiratraman, Yance Arizona, dkk. **Antara Teks dan Konteks**. *Op.cit.* Hlm. 1-4.

oleh kalangan non-hukum yang mengacu pada sejumlah kesepakatan internasional.⁴⁰

D.2. Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat

Pancasila dan *Bhineka Tunggal Ika* sebagai ideologi dan semboyan pemersatu bangsa menjadi *conditio sine qua non* yang seharusnya dijadikan tolok ukur paradigma kehidupan berbangsa dan bernegara yang secara konsisten memperhatikan dan mengakomodasi kearifan lokal dan Masyarakat Adat dalam pembuatan kebijakan dan penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai wujud penghormatan dan pengakuan terhadap pluralisme hukum yang secara empiris hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia yang memiliki kemajemukan budaya.⁴¹ Maka oleh sebab itu Masyarakat Adat sebagai bagian dari struktur pemerintahan negara pada umumnya harus diposisikan sebagai bagian integral dalam proses pembangunan.⁴²

Kedudukan Masyarakat Adat sebagai subyek hukum telah diperbincangkan oleh para pendiri bangsa ketika mempersiapkan UUD 1945. M. Yamin dan Soepomo adalah dua tokoh yang paling terkemuka dalam hal ini, karena keduanya merupakan sarjana hukum yang menaruh perhatian besar terhadap struktur sosial masyarakat pribumi beserta hak-haknya atas tanah.⁴³

⁴⁰Taqwaddin. **Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh**. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2010. Hlm. 36.

⁴¹I Nyoman Nurjaya. **Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Perspektif Antropologi Hukum**. Dalam Editor: Rachmad Sa'faat. **Relasi Negara dan Masyarakat Adat**. Malang: Surya Pena Gemilang. 2015. Hlm. 9.

⁴²Yenny AS. **Pemberdayaan Hukum Masyarakat Adat dalam Pengelolaa Sumber Daya Mineral (Kajian Socio Legal terhadap Maraknya PETI di Kecamatan Mandor Kabupaten Landak Provinsi Kalimantan Barat)**dalam FX. Adji Samekto, Suteki. **Membangun Politik Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia**. Yogyakarta: Thafa Media. 2015. Hlm. 265.

⁴³Soepomo merupakan alumnus Universitas Leiden yang mengembangkan studi mengenai hukum adat. Penelitiannya di Jawa Barat kemudian dibukukan dengan judul *Het adatprivaatrecht van West-Java* (Hukum Perdata Adat Jawa Barat). Kemudian sementara itu, Muhammad Yamin

Dalam pembahasan UUD 1945 M. Yamin menyampaikan kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus negara dan hak atas tanah yang sebenarnya telah muncul beribu tahun yang lalu. Hal tersebut dapat diperhatikan pada susunan persekutuan hukum 21.000 desa di Pulau Jawa, 700 Nagari di Minangkabau, susunan Negeri Sembilan di Malaya, begitu pula di Borneo, Bugis, Ambon, Minahasa, dan persekutuan hukum lain sebagainya. Susunan tersebut terbentuk begitu kuat sehingga tidak bisa diruntuhkan pengaruh Hindu, pengaruh feodalisme, dan pengaruh Eropa.⁴⁴ Maka dari hal tersebut dapat dilihat bahwasanya Masyarakat Adat memiliki cara untuk melaksanakan hukum dan pemanfaatan tanah selaku sumberdaya alamnya secara mandiri dan berkelanjutan.

Kemudian Soepomo menyampaikan bahwa susunan masyarakat pribumi pada saat itu haruslah diakui keberadaannya berdasarkan hak asal-usul yang dimilikinya ketika Republik Indonesia hendak dibangun. Dalam sidang BPUPKI dan PPKI Soepomo menyampaikan:⁴⁵

“... hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*kooti*), baik di Jawa maupun di luar Jawa, yang dalam bahasa Belanda dinamakan *zelfbesturendelanschapen*. Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh... dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.”

merupakan Ketua Komisi Agraria yang dibuat oleh *Volksraad*, Parlemen Hindia Belanda pada masa kolonial. Komisi tersebut melakukan penyelidikan mengenai hak atas tanah pada masyarakat pribumi di tahun 1936. Dalam Yance Arizona. **Kelembagaan Negara dan Masyarakat Adat yang Diperlukan Untuk Penguatan Hak Konstitusional Masyarakat Adat**. Makalah disampaikan dalam Diskusi dengan tema : “Penguatan Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat Guna Restorasi Sosial Indonesia dalam Rangka Ketahanan Nasional”. Diselenggarakan oleh Lembaga Ketahanan Nasional, Ruang Kresna Gedung Asia Gatra Lt. IV, Lemhanas RI, Rabu, 1 Juni 2016.

⁴⁴Syafrudin Bahar dkk (penyunting). **Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI**. Edisi III, Cet 2. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1995. Hlm. 18. dalam *Ibid*.

⁴⁵*Ibid*.

Gagasan dari kedua pendiri NKRI itu tercermin dalam Pasal 18 dan Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan mengenai persatuan hukum rakyat. Hingga kemudian saat MPR melakukan amandemen UUD 1945, pada tahun 2000 Pasal 18 diubah dan pengaturan mengenai Masyarakat Adat diatur pada Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

Pengakuan merupakan salah satu diskursus penting Masyarakat Adat di Indonesia sejak era reformasi, yang merupakan bentuk pertanyaan relasi antara negara dengan masyarakat, khususnya Masyarakat Adat. Topik mengenai pengakuan menghidupkan kembali diskursus yang pernah dilontarkan oleh Clifford Geertz pada tahun 1963 mengenai *Old Society in a New State*, yaitu masyarakat tua dalam bentuk komunitas-komunitas dalam satu format negara-bangsa yang baru, khususnya di Asia dan Afrika, tentu saja termasuk Indonesia.⁴⁶ Dimana kebangkitan gerakan Masyarakat Adat ditandai dengan menyuarakan satu tuntutan utama, yaitu pengakuan. Kebutuhan pengakuan yang digaungkan oleh Masyarakat Adat dalam Konferensi AMAN Tahun 1999, yaitu: “Bila Negara tidak mengakui kami, maka kami tidak mengakui negara”.

Semboyan yang dilontarkan oleh AMAN, menjadi cerminan orientasi gerakan Masyarakat Adat di Indonesia untuk mendapatkan pengakuan terhadap eksistensinya. Dimana selama masa Orde Baru seringkali diabaikan hak-haknya dan sering mendapatkan perlakuan diskriminatif, intimidasi, pengusiran dari tanah sendiri dan dipaksa mengalah untuk pemenuhan ambisi pembangunan nasional

⁴⁶Yance Arizona. **Masyarakat Adat dan Pembaharuan Hukum Daerah**. Makalah disampaikan dalam kegiatan Constitutional Law Festival Universitas Brawijaya dengan tema Seminar: “Eksistensi Masyarakat Hukum Adat: Antara Realita dan Harapan Dalam Konstitusi Sosial Indonesia”, diselenggarakan oleh Forum Kajian dan Penelitian Hukum Universitas Brawijaya, Malang. Gedung Widyaloka, Universitas Brawijaya Malang pada tanggal 10 Oktober 2016.

serta pemenuhan kepentingan umum dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia yang bias.

Terbentuknya AMAN menandai kebangkitan gerakan Masyarakat Adat di Indonesia, dan bersamaan dengan hal tersebut pemerintah pasca-Orde Baru melakukan sejumlah agenda pembaruan hukum khususnya terkait tentang sumberdaya alam agraria dan Masyarakat Adat. Banyak inisiatif pembentukan hukum untuk mengatur pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat beserta hak-haknya. Hal ini menandakan sebuah perkembangan yang membaik, meskipun pembentukan hukum tersebut tidak selamanya mampu menampung segala hal mengenai Masyarakat Adat sesuai dengan ideologi dan cita bangsa sebagai koridor politik hukum yang ideal.

E. HAK ULAYAT MASYARAKAT ADAT

Jauh sebelum masuknya penjajah di Indonesia, kepulauan Indonesia telah dihuni oleh pelbagai persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*) yang mempunyai warga yang teratur, mempunyai pemerintahan sendiri (kepala persekutuan hukum dan pembantu-pembantunya), dan mempunyai harta materil maupun immaterial.⁴⁷ Konsepsi Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁴⁸ Seperti halnya pemerintahan pada umumnya, Masyarakat Adat mempunyai kedaulatan penuh (*sovereign*) atas wilayah kekuasaanya (tanah ulayat) dan melalui ketua adat juga mempunyai kewenangan (*authority*) penuh untuk mengatur dan

⁴⁷Muhammad Bakri. **Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Pradigma Baru Unruk Reforma Agraria)**. UB Press. Malang. 2011. Hlm. 65

⁴⁸Boedi Harsono. *Op. Cit.* hlm 181

menata hubungan-hubungan di antara sesama warga serta hubungan antara warga dengan alam sekitar.⁴⁹ Hak Ulayat disebut pula *beschikkingsrecht* tidak dapat disamakan dengan *recht van heerschappij* (semacam hak pertuanan) yang ada di negara barat. Hak ulayat juga tidak dimuat dalam *Burgelijk Wetboek*. Namun diseluruh kepulauan Indonesia, hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah. Hak ulayat dimiliki oleh suatu suku (*stam*), sebuah gabungan desa (*dorpenbond*), atau hanya sebuah desa saja, tetapi tidak pernah dimiliki oleh perorangan.⁵⁰

Pemegang hak ulayat adalah Masyarakat Adat. Terdapat 2 (dua) cara pengakuan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat, diantaranya yaitu secara teritorial dan secara genealogis. Secara teritorial, yaitu disebabkan oleh para warganya bertempat tinggal di wilayah yang sama, seperti nagari di Minangkabau. Kemudian secara genealogic, yaitu dimana para warganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum.⁵¹ Hak atas tanah yang dikuasai Masyarakat Adat, yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Ulayat sebagai hak-hak bersama.⁵² Hak-hak perseorangan sebagai hubungan hukum konkrit diatur dalam ranah hukum perdata. Namun pengaturan terkait penggunaah tanah ulayat oleh Masyarakat Adat dan Kepala Adat diatur dalam ranah hukum publik.

Pengakuan terhadap keberadaan kesatuan Masyarakat Adat dalam UUPA disertai dengan 2 (dua) syarat yaitu mengenai “eksistensinya” dan mengenai pelaksanaannya.⁵³ Setidaknya terdapat 4 (empat) hak Masyarakat Adat yang paling

⁴⁹Muhammad Bakri. *Op. Cit.* Hlm. 66.

⁵⁰Cornelis Van Vollenhoven. **Orang Indonesia dan Tanahnya**. STPN Press. Yogyakarta. 2013. hlm 8

⁵¹Boedi Harsono. *Op.cit.* Hlm. 281.

⁵²*Ibid.* Hlm 183.

⁵³Boedi Harsono. *Op. cit.* Hlm. 190.

sering didiskusikan, diantaranya adalah: 1) Hak "menguasai" (memiliki, mengarahkan) dan mengelola (menjaga, memanfaatkan) tanah dan sumberdaya alam di wilayah adatnya; 2) Hak mengatur diri sendiri sesuai dengan hukum adat (termasuk peradilan adat) dan aturan-aturan adat yang disepakati bersama oleh Masyarakat Adat; 3) Hak mengurus diri sendiri berdasarkan sistem kepengurusan/ kelembagaan adat; 4) Hak identitas, budaya, sistem kepercayaan (agama), sistem pengetahuan (kearifan tradisional) dan bahasa asli.⁵⁴

Di daerah-daerah yang masih eksis hak ulayatnya, juga dapat diberlakukan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan sepanjang melengkapi dan menyempurnakan ketentuan hukum adat, misalnya tentang pendaftaran hak atas tanah.⁵⁵ Dengan makin menguatkan hak-hak individu atas tanah, secara alamiah lambat laun hak ulayat Masyarakat Adat akan menjadi hilang.⁵⁶

F. ASPEK HUKUM TENTANG PERKEBUNAN

Sebagai negara agraris salah satu sumberdaya alam yang dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan pendapatan asli daerah di Indonesia adalah pembangunan dan pengembangan sektor perkebunan. Perkebunan merupakan andalan komoditas dalam menopang pembangunan perekonomian nasional. Dimana sektor perkebunan hampir pada setiap rezim pemerintahan, menempati posisi penting bagi pemasukan negara.⁵⁷ Usaha perkebunan merupakan kegiatan yang meliputi penanaman, pengelolaan, dan pemasaran hasil yang dapat merupakan usaha terpadu (*integrated agribisnis*) dan

⁵⁴Abdon Nababan dalam *Ibid.* Hlm. 51.

⁵⁵*Ibid.* hlm 80

⁵⁶*Ibid.* loc. cit.

⁵⁷Komnas HAM dan Sawit Watch. *Op.cit.* Hlm. 1.

mendorong pengembangan usaha agribisnis sekunder dan industri yang membantu pengembangan usaha perkebunan.⁵⁸

F.1. Politik Kebijakan Pembangunan Perkebunan

Dalam satu dekade terakhir, komoditi perkebunan menjadi primadona bagi pengembangan perekonomian Indonesia. Pembangunan perkebunan dipandang juga sebagai motor penggerak ekonomi Indonesia. Dimana menurut catatan BPS yang dikeluarkan pada bulan Juli 2006, terdapat kenaikan nilai pendapatan *domestic bruto* yang stabil, sementara pada sektor yang lain menunjukkan angka yang tidak stabil (naik dan turun) sepanjang tahun 2000 hingga tahun 2005. Bahkan sampai pada tahun 2009 nilai PDB (Produk Domestik Bruto)⁵⁹ perkebunan diperkirakan akan terus merangkak naik dengan laju pertumbuhan rata-rata 10,68%.

Kelapa sawit menempati peringkat tertinggi nilai eksponya diantara yang lain⁶⁰, sehingga membuat Indonesia berambisi dan berfokus menempatkan diri sebagai pesaing utama Malaysia sebagai negara pengekspor terbesar CPO (*Crude Palm Oil*). Sedangkan permintaan minyak sawit di pasar luar negeri menunjukkan angka yang semakin tinggi di setiap tahunnya, bahkan dapat dikatakan bahwa minyak sawit telah menjadi trend dunia.

Fokus terhadap pengembangan usaha perkebunan di Indonesia diikuti dengan diterbitkannya UU Perkebunan lama yang tidak terlepas dari upaya

⁵⁸Aminuddin Ilmar. **Hukum Penanaman Modal Di Indonesia**. Jakarta: Prenada Media. 2004. Hlm 98.

⁵⁹PDB adalah nilai pasar barang dan jasa yang diproduksi suatu negara pada periode tertentu yang merupakan salah satu metode untuk menghitung pendapatan nasional.

⁶⁰Menurut Rencana Strategis Pembangunan Perkebunan 2005-2009 Departemen Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan. volume ekspor tertinggi pada minyak sawit rata-rata pertumbuhan per tahunnya adalah 21.42%, diikuti minyak kelapa 11.74%, kemudian kopi 11.56%, jambu mete 11.50%, kakao 11.30%, dan karet 8.21%.

peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional pasca krisis ekonomi pada tahun 1997. Hal tersebut dikarenakan perkebunan berperan penting dan strategis dalam pembangunan nasional terutama meningkatkan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara melalui ekspor, penyediaan lapangan kerja, pemenuhan konsumsi dalam negeri, bahan baku industri dalam negeri, perolehan nilai tambah dan daya saing dan juga optimalisasi pengelolaan sumberdaya alam yang harus diselenggarakan, dikelola, dilindungi, dimanfaatkan secara terencana, terbuka, terpadu, professional, dan bertanggungjawab, sehingga mampu tingkatan perekonomian rakyat, bangsa, dan negara.⁶¹

Pembahasan rancangan undang-undang perkebunan mulai dibahas menjelang akhir masa jabatan DPR periode 1999-2004, dimana pembahasannya hanya dilakukan selama enam bulan. Undang-Undang Perkebunan lahir dengan adanya kesadaran bahwa pengamanan perkebunan dipandang mendesak yang berlandaskan pengembangan perkebunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

F.2. Penggunaan Tanah Untuk Usaha Pengelolaan Usaha Perkebunan

Tanah adalah salah satu aset yang mendasar negara Indonesia. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:⁶²

“Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup

⁶¹Acmad. Mangga Barani. **Pembangunan Perkebunan Masa Depan**. Orasi di depan Rapat Senat Luar Biasa dalam rangka Dies Natalis VII dan Wisuda Sarjana Universitas Islam Makassar Tanggal 6 Juni 2007 di Makassar. Hlm. 4. Dalam Andi Mutaqqien. dkk. *Op.cit*. Hlm. 23.

⁶²Gunawan Wiradi. **Seluk Beluk Masalah Agraria. Reforma Agraria dan Penelitian Agraria**. Jakarta: Sajogyo Institute; Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Hlm. 3.

yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.”

Masyarakat Indonesia memposisikan tanah pada kedudukan yang begitu penting karena tanah merupakan faktor utama dalam peningkatan produktivitas agraria.⁶³ Selain itu tanah merupakan sumber kehidupan dan wilayah yang mereka tempati secara turun temurun adalah sesuatu yang wajib dijaga keberlangsungannya, sehingga terdapat ikatan historis dan mistis yang kental akan kedaulatannya.

Sebagai sumberdaya utama masyarakat, tanah memiliki nilai dan makna yang lebih luas bila dibandingkan dengan wujud fisiknya. Hal tersebut disebabkan oleh tanah memiliki nilai ekonomi dan sosial yang paling penting. Sebagai sumber agraria tanah memiliki dua aspek utama, yaitu aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.

Dalam pembahasan rancangan undang-undang perkebunan di tingkat Panja, terminologi penguasaan tanah diganti menjadi penggunaan tanah. Hal ini dikarenakan bahwa penguasaan tanah merupakan domain dari hukum agraria, dan istilah penguasaan dikonotasikan sebagai pemikiran hak milik. Apabila menggunakan istilah penggunaan tanah berarti memakai atau menggunakan tanah, tidak berarti tanah tersebut dimiliki.

Untuk membedakan perusahaan perkebunan skala rakyat dan perkebunan rakyat, berikut tabel perbandingannya:

⁶³Husen Alting. **Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)**. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan Universitas Khairun Ternate. Maluku Utara. Cetakan II. 2011. Hlm.1.

Tabel 3. Perbandingan Perusahaan Perkebunan Skala Besar dengan Perkebunan Rakyat⁶⁴

Item	Perusahaan Perkebunan	Perkebunan Rakyat
Pelaku	Investor hanya sebagai pemodal dan tidak ikut menanam langsung tanaman	Ikut bekerja menanam langsung tanaman tersebut
Luasan Lahan	Skala besar dimana biasanya di atas 25Ha	Tidak terlalu luas dimana kebanyakan kurang dari 10Ha
Orientasi	Untuk kebutuhan pasar dan keuntungan	Untuk mencukupi kebutuhan keluarga
Kapital	<i>Financial</i> (Pasar Modal)	Tenaga kerja (Padat tenaga kerja)
Tanaman yang dikembangkan	Tanaman yang laku keras di pasar	Tanaman yang sudah dikenal dan dapat memenuhi kebutuhan rumah tangga

Sumber: Bahan hukum sekunder, Penulis, diolah, 2017.

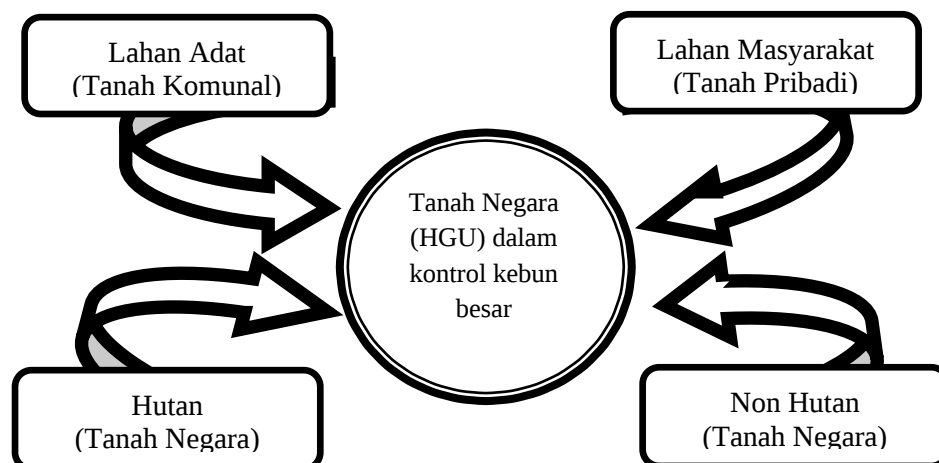
Berdasar tabel di atas, maka dengan jelas dapat kita bedakan mengenai perbedaan perkebunan skala besar dan perkebunan rakyat. Berdasar luasan lahan, kegiatan usaha perkebunan skala besar dibutuhkan tanah yang sangat luas, sehingga tanah yang diperlukan oleh perusahaan perkebunan termasuk dalam kategori penggunaan atas tanah dengan pola Hak Guna Usaha. HGU bersifat sekunder karena kedudukannya di bawah hak milik. Dalam penggunaan pola HGU salah satu persyaratannya adalah luas tanah yaitu minimal 5 hektar dan memiliki modal serta teknologi yang tinggi dalam usaha penggerak dari usaha perkebunan tersebut. Maka usaha perkebunan membutuhkan modal yang sangat besar, dan hal tersebut menutup kemungkinan bahwa yang memiliki usaha perkebunan ini adalah petani

⁶⁴A. Surambo. **Sistem Kelola Rakyat Vs Sistem Kebun Besar**. Bogor: Perkumpulan Sawit Watch. 2007. Dalam Andi Mutaqqien, Achmad Surambo. *Op.cit*. Hlm. 13.

kecil atau Masyarakat Adat, melainkan para pemodal besar baik dalam negeri maupun asing. Sederet peraturan perundang-undangan lebih mengedepankan pertumbuhan ekonomi nasional melalui perusahaan perkebunan, sehingga petani kecil atau Masyarakat Adat dalam mengembangkan perkebunan rakyat tidak dapat terlaksana secara optimal. Selain itu UU Perkebunan selaku Undang-undang yang berlaku khusus (*lex specialis*), memiliki orientasi untuk memberikan kemudahan bagi masuknya investasi di bidang perkebunan dan mewujudkan pertumbuhan ekonomi nasional melalui sektor perkebunan.

Secara filosofis tanah cenderung diartikan sebagai *land* bukan *soil*, sehingga tanah dipandang sebagai visi multidimensional.⁶⁵ Oleh karena itu maka secara sosiologis tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk, dan pengendali perubahan di tengah masyarakat, khususnya dalam konversi kepemilikan dari berbagai kepemilikan HGU untuk usaha perkebunan. Berikut proses konversi kepemilikan yang digambarkan oleh Sawit Watch:

Gambar 2. Proses Konversi Kepemilikan dari Berbagai Kepemilikan ke HGU⁶⁶



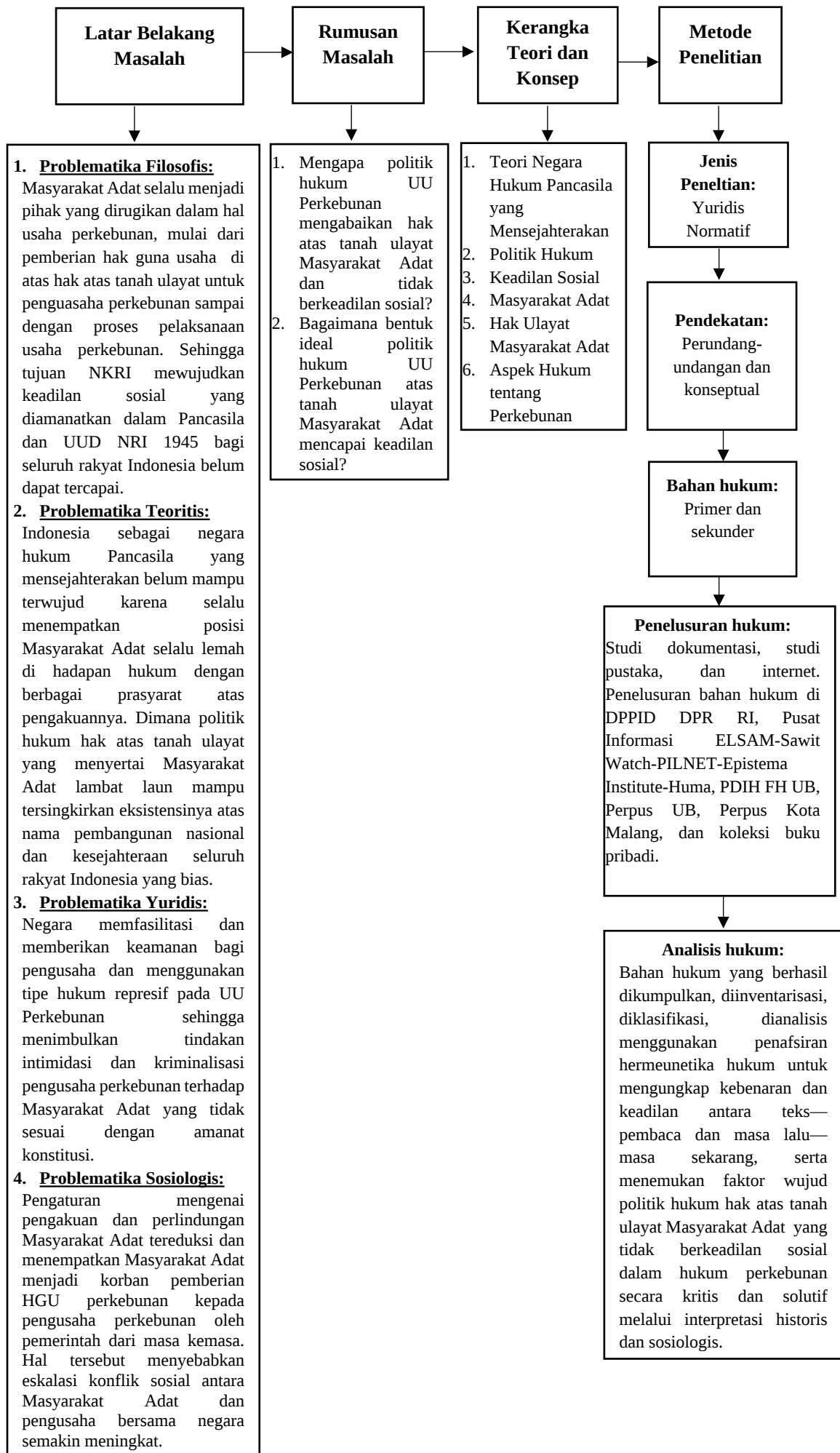
Sumber: A. Surambo, HGU dan Masalahnya.

⁶⁵Agum Gumelar. **Kebijakan Agraria/ Pertanian dari Perspektif Pertanian dan Keamanan dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia**. dalam Brahmana Adhie dan Hasan Basri (ed.). **Reformasi Pertanian: Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya**. Bandung: Mandar Maju. 2002. Dalam *Ibid*.

⁶⁶A. Surambo. **HGU dan Masalahnya**. Bogor: Sawit Watch. Dalam *Ibid*. Hlm. 33.

Dari gambar di atas maka dapat diketahui bahwa dalam melakukan konversi lahan, negara melakukan segala hal untuk pengadaan tanah untuk HGU. Memperbaiki perekonomian nasional pasca krisis dalam pembangunan nasional dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia selalu menjadi alasan dasar pemerintah dalam melakukan konversi lahan. Penelitian ini berfokus pada pemberian HGU oleh Negara terhadap perusahaan yang bersinggungan dengan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat.

Gambar 3. Desain Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

A. JENIS PENELITIAN

Penelitian ini disusun berdasarkan penelitian *yuridis normatif*, yaitu penelitian hukum yang memusatkan studi pada peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan doktrin hukum yang ada. Penelitian hukum normatif tidak hanya cukup dengan menganalisis berbagai teks hukum semata, tetapi juga melibatkan kemampuan analisis terhadap bahan hukum dengan dukungan pemahaman terhadap teori hukum.¹

Penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif guna menemukan wujud politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan, baik UU Perkebunan lama maupun UU Perkebunan baru, dan mengidentifikasi isu hukum yang terjadi secara normatif. Penelitian ini berupaya mengidentifikasi politik hukum perkebunan, konsep negara kesejahteraan, dan tujuan untuk mencapai keadilan sosial dalam pembangunan nasional pada bidang perkebunan. Kemudian untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian, Penulis menelaah bahan hukum baik primer maupun sekunder.

B. PENDEKATAN PENELITIAN

Penelitian politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan ini menggunakan pendekatan:

¹Johnny Ibrahim. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Malang: Bayumedia. 2007. Hlm. 282.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan hukum perkebunan.
2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu pendekatan yang menggunakan konsep yang dihasilkan dari sebuah penelitian ilmiah dimana konsep tersebut dapat dipakai untuk membaca suatu realitas tertentu.²

C. JENIS BAHAN HUKUM

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah data hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas sehingga mengikat, seperti norma dasar, konstitusi, peraturan perundang-undangan, hukum adat, putusan hakim dan traktat.³ Bahan hukum primer yang digunakan terdiri atas:
 - a. Pancasila⁴;
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Sesudah Perubahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 14);

²Johny Ibrahim. *Op.cit.* Hlm. 306.

³Soerjono Soekanto. **Pengantar Penelitian Hukum**. Jakarta: UI Press. 2014. Hlm. 52.

⁴ Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia, menurut Gustaf Radbruch memiliki fungsi regulatif dan fungsi kontitutif. Fungsi regulatif adalah fungsi sebagai tolok ukur dalam pengujian suatu hukum positif adil atau tidak, adapun fungsi konstitutif adalah menentukan bahwa tanpa cita hukum maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai suatu hukum, dalam skripsi Ilmu Hukum Strata Satu Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Arasy Pradana A Azis, **Kritik Atas Prinsip Obyektivitas Berbasis Grundnorm Dalam Teori Hierarki Norma (Studi Perbandingan Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia dan Jerman)**, 2015. Hlm. 27. Sehingga Penulis dalam hal ini menetapkan bahwasanya Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum bangsa Indonesia yang ruhnya harus dihembuskan pada setiap detail kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Sehingga Pancasila dapat menjadi pedoman, dihayati, dan diamalkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

- c. TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam;
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
 - e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4411);
 - f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5613);
 - g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
 - h. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 55/PUU-VIII/2010;
 - i. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 35/PUU-X/2012;
 - j. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 122/PUU-XIII/2015; dan
 - k. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 138/PUU-XIII/2015.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan

yang dikaji yang berasal dari buku, pendapat ahli hukum dari segi kepastakaan yang bersumber dari wawancara, diskusi, seminar, hasil penelitian, maupun jurnal, artikel, dan segala bentuk karya tulis ilmiah, maupun dari internet yang sumbernya dapat dipertanggungjawabkan kevalidannya.

D. TEKNIK PENELUSURAN BAHAN HUKUM

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepastakaan dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder. Untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan Penulis melakukan penelusuran bahan hukum di Dewan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pusat Informasi berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat terkait hak asasi manusia, Masyarakat Adat, dan perkebunan di Indonesia, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, dan koleksi buku pribadi. Selain itu studi kepastakaan juga dilakukan melalui penelusuran mesin pencari literatur di internet.

E. TEKNIK ANALISIS BAHAN HUKUM

Teknik analisis data penelitian ini adalah yuridis kualitatif, dimana seluruh bahan hukum dan data terkait penelitian yang berhasil dikumpulkan kemudian diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan penafsiran bahan hukum secara holistik atau yang disebut juga dengan hermeneutika hukum.⁵

⁵Hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti atau memahami sesuatu atau sebuah metode interpretasi terhadap teks dimana metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi. Teks tersebut bisa berupa teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah kuno atau kitab suci dalam Jazim Hamidi. **Hermeneutika Hukum**. Yogyakarta: UII Press. 2005. Hlm. 42.

Adapun fungsi dan tujuan dari hermeneutika hukum secara filosofis ontologis, sebagaimana dijelaskan oleh Gadamer, yaitu menggambarkan hubungan yang tidak dapat dihindari antara teks dan pembaca, masa lalu dan masa sekarang, yang memungkinkan untuk memahami kejadian yang pertama kali (*genuine*).⁶ Hermeneutika sebagai metode penemuan hukum melalui interpretasi teks hukum secara holistik, tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami gejala-gejala yang timbul dalam pelaksanaan suatu ketentuan hukum mengenai politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan. Sehingga penelitian skripsi ini diharapkan mampu menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau para pencari keadilan⁷ melalui analisis kajian sistematis terhadap UU Perkebunan yang dianalisa dan dikritisi lebih mendalam dan konkrit serta menemukan penawaran solusi yang solutif menggunakan interpretasi historis⁸ dan interpretasi sosiologis⁹ terhadap bahan hukum yang telah diperoleh.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi konseptual digunakan sebagai deskripsi batasan konsep yang tercantum dalam penelitian, yang diantaranya sebagai berikut:

1. Masyarakat Adat

Masyarakat Adat adalah komunitas antropologis yang bersifat homogen berdasarkan turun temurun hidup di atas suatu wilayah adat yang memiliki

⁶*Ibid.* Hlm. 46.

⁷*Ibid.* Hlm. 48.

⁸ Interpretasi historis dilakukan dengan merunut sejarah undang-undang atau sejarah hukum, khususnya dalam penelitian ini difokuskan pada penafsiran norma yang memuat konsep dasar hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan pengelolaan sumberdaya perkebunan.

⁹ Interpretasi sosiologis dilakukan untuk menyesuaikan makna suatu norma yang berlaku dan konsep dasar pemberlakuan norma tersebut dengan agenda kepentingan bersama dengan tujuan mengembalikan kedudukan dan kedaulatan Masyarakat Adat melalui kontruksi kritik terhadap politik hukum hak atas tanah ulayat dalam UU Perkebunan.

hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan bermasyarakat.

Penulis menghindari penggunaan istilah Masyarakat Hukum Adat dalam penulisan penelitian, sebab istilah Masyarakat Hukum Adat tidak saja menekankan dimensi hukum adat bagi penentuan eksistensi Masyarakat Adat, tetapi juga berimplikasi pada perlunya pengesahan keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam bentuk produk hukum negara.¹⁰ Selain itu penggunaan istilah Masyarakat Adat digunakan karena istilah ini lebih sering dipakai oleh komunitas untuk mengidentifikasi dirinya setelah identifikasi diri mereka sendiri dengan istilah lokal. Masyarakat Adat dalam penelitian ini adalah Masyarakat Adat yang di atas wilayah adatnya ditetapkan sebagai wilayah hak guna usaha perkebunan.

2. Politik Hukum

Politik hukum adalah suatu kebijakan dasar yang menentukan bagaimana hukum itu dibentuk, dibangun, diubah, diarahkan bagi pembangunan suatu sistem hukum bangsa ke depan yang dibentuk secara ideal dari suatu idealisme.

Penelitian ini memandang politik hukum sebagai dogmatik hukum atau bagian dari hukum untuk mencari suatu pemahaman tertinggi yang ada dibalik suatu norma. Dimana dalam hal itu penelitian ini berpatokan pada ahli hukum seperti halnya Satjipto Rahardjo, Padmo Wahyono, Bernard L. Tanya, dan Otong Rosadi yang memandang bahwa politik hukum adalah

¹⁰Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

sesuatu yang bersifat ideal dari suatu idealisme dan berkaitan dengan hukum yang seharusnya atau *ius constituendum*.

3. Keadilan Sosial

Keadilan sosial adalah keadilan yang dikaitpahkan dengan kesatuan-kesatuan Pancasila yang Berketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sebagai langkah yang menentukan untuk melaksanakan Indonesia yang adil dan makmur.

4. Perkebunan

Perkebunan merupakan segala aktivitas pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya manusia secara menyeluruh terkait tanaman perkebunan.

Penelitian ini berfokus pada pemberian Hak Guna Usaha oleh Negara terhadap perusahaan perkebunan yang bersinggungan dengan Masyarakat Adat, sehingga berketerkaitan pula dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait hutan, tata ruang, dan berbagai peraturan perundang-undangan lain yang beririsan dengan pemberian hak atas tanah oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan nasional.

5. Hak Atas Tanah Ulayat

Hak yang diberikan pada Masyarakat Adat atas tanah yang berdimensi perdata dan publik dan berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut.

BAB IV

POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN YANG MENGABAIKAN PRINSIP KEADILAN SOSIAL

Pembangunan dalam bidang pertanahan secara fundamental memegang peranan vital bagi kesejahteraan dan kemakmuran bangsa Indonesia¹, sebagaimana yang diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Lahirnya UUPA semakin menegaskan bahwa pembangunan dalam bidang pertanahan di Indonesia merupakan tonggak penting politik agraria nasional, karena terkandung tekad membongkar struktur penguasaan agraria yang bercorak kolonial yang menyengsarakan rakyat dan menjamin terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat yang merupakan pondasi yang terkandung dalam Pancasila selaku rumusan saripati filsafat kebangsaan Indonesia.

Dinamika pembangunan menempatkan penguasaan tanah sebagai salah satu sumberdaya alam menjadi semakin penting dan strategis, karena perkembangan penduduk dan kebutuhan yang menyertainya tidak sebanding dengan luasan tanah yang terbatas dan tidak pernah berubah. Regulasi yang kurang memadai dan makin tingginya nilai ekonomis tanah tidak mampu membendung adanya perbedaan kepentingan, persepsi, nilai atau pendapat tentang tanah hingga menuai konflik pertanahan yang mengatasnamakan pembangunan nasional.²

¹Tanah adalah faktor yang utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban, dimana tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga filosofis, politik, sosial, dan kultural.

²Tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan Masyarakat Adat di Indonesia hingga saat ini yang memiliki hubungan religius magis. Tanah merupakan akar sosio-kultural dan menjadi syarat mutlak dari suatu eksistensi Masyarakat Adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sedangkan pemerintah dan swasta memandang tanah hanya dari segi ekonomis saja, dengan abai terhadap segi lainnya. Dan kapitalistik, otoritarian, dan represif adalah cara pendekatan yang dilakukan untuk mengeksploitasi tanah sebagai salah satu sumberdaya alam dengan dalih

Konflik pertanahan pada umumnya berawal dari proses “negaraisasi” tanah yang dikuasai dan didiami rakyat atas nama hak menguasai tanah oleh negara. Kemudian pemerintah memberikan konsesi tanah bagi badan-badan usaha yang dianggap mampu meningkatkan pendapatan negara, hingga kemudian sampai pada proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal yang ditetapkan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat selaku subyek hukum yang tawar dan lemah kedudukannya.

Perkebunan selaku pencatat sejarah kepedihan bangsa Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan ekspansi penyediaan tanah skala besar dengan alas HGU memberikan drama konflik yang tidak berkesudahan bagi Masyarakat Adat yang mempertahankan tanah ulayatnya. Seringkali terjadi pertarungan konsep penguasaan (*land tenure*) oleh negara berdasarkan undang-undang dengan konsep penguasaan masyarakat berdasarkan hukum adat. Hal tersebut merupakan akar mendasar yang dapat memicu konflik lainnya di bidang agraria, utamanya tindakan intimidasi dan kekerasan terhadap Masyarakat Adat di atas tanah ulayatnya.

Bagi Masyarakat Adat konsep impian negara hukum yang mensejahterakan seluruh rakyatnya hanya sebatas retorika dan belum mempunyai ruh sesuai cita-cita bangsa. Kemerdekaan hanya sebatas jargon politik yang tidak pernah menjadi bagian dari realitas Masyarakat Adat, dimana berakhirnya penjajahan kolonial tidak mempengaruhi keberlanjutan eksploitasi sumberdaya alam dan penindasan terhadap Masyarakat Adat di atas tanah ulayatnya.

Keberadaan dan peran Masyarakat Adat selalu disandingkan pengelolaan sumberdaya alam, namun secara gamblang pula haknya selalu terkesampingkan

pertumbuhan ekonomi sosial untuk kesejahteraan sosial, namun faktanya penguasaan tanah hanya terkonsentrasi pada segelintir orang hingga membengkokkan jumlah petani yang tidak bertanah.

dan terabaikan demi kepentingan pihak tertentu atas nama pembangunan nasional. Memisahkan ikatan tanah dan Masyarakat Adat akan menempatkan tanah sebagai barang komoditi pada hakekatnya adalah bentuk pengingkaran terhadap kedirian tanah itu sendiri dapat mengguncang masyarakat secara sosial, ekonomi, politik, ekologis, dan juga budaya. Persoalan Masyarakat Adat dengan tanah dan wilayahnya merupakan masalah mendasar yang kemudian akan sangat berpengaruh terhadap permasalahan lainnya.

Bangsa ini seolah tidak pernah belajar dari sejarah, konflik sosial selalu berakar dari perselingkuhan dengan budaya asing dan pengabaian budaya asli bangsa sendiri.³ Kebiasaan mengutuk masa lalu dengan mengulangnya, bukan dengan melampauinya, membuat perilaku politik di Indonesia tidak pernah melampaui fase kekanak-kanakannya (*regressive politics*).⁴ Pengaturan mengenai pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat yang penuh polemik dan keberadaan perusahaan perkebunan yang difasilitasi secara optimal sama-sama diakomodir dalam hukum positif sehingga menimbulkan adanya kontestasi antara hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat, pembangunan nasional, dan pemilik modal dalam politik hukum UU Perkebunan.

Hukum yang bersifat dinamis mempunyai konsekuensi logis sebagai pengawal dinamika kehidupan bermasyarakat yang wajib mengoreksi suatu politik hukum yang berjalan timpang dan tidak sesuai dengan cita bangsa seutuhnya. Kemudian untuk mengupas wujud politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat UU Perkebunan, maka perlu memahami mengenai dinamika Masyarakat Adat

³Andi Mutaqqien, Achmad Surambo, dan Wahyu Wagiman. *Op.cit.* Hlm. 4.

⁴Yudi Latif. **Revolusi Pancasila**. 2015. (Online: <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/16/15100031/Revolusi.Pancasila> diakses pada 15 Februari 2017)

Indonesia dalam perkebunan secara holistik dan komprehensif, yaitu mulai dari arah pengaturan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang memuat sejarah perkembangan kolonialisme, kapitalisme, dan modernisasi perkebunan di Indonesia dan berbagai bentuk kerangka peraturan perundang-undangan yang mengatur hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Kemudian mengetahui karakteristik UU Perkebunan, analisa konflik yang ditimbulkan oleh UU Perkebunan dalam prakteknya, menganotasi Putusan MK terkait hak atas tanah ulayat dalam UU Perkebunan, dan setelah itu menganalisis secara keseluruhan untuk menemukan wujud politik hukum yang tidak berkeadilan sosial.

A. Arah Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Indonesia sebagai negara hukum sarat ditumpangi kepentingan elit penguasa praktik transaksional, manipulasi kewenangan, membiarkan penundukan sistem hukum oleh kuasa politik ekonomi liberal.⁵ Dimana selalu kepentingan golongan tertentu yang lebih didahulukan dibandingkan kepentingan rakyat sehingga hukum yang diharapkan (*ius constituendum*) tidak pernah *capable* dalam mewujudkan cita bangsa Indonesia, dengan dalih fungsi hukum sebagai rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang menopang pembangunan hukum.⁶

⁵R. Herlambang Perdana Wiratraman. **Dehumanisasi, Negara Hukum dan Konstitusionalisme di Indonesia: Melacak Jejak Pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto Soal Ketatanegaraan**. Dalam Editor: Myrna A Syafitri. *Op.cit.* Hlm. 63.

⁶Sidharta dalam Editor: Myrna A Syafitri. *Op.cit.* Hlm. 50. Menjelaskan bahwa strategi ini kerap dilekatkan pada *sociological jurisprudence*, sepanjang penelusuran Soetandyo Wignjosoebroto, imbuhan kata “*tool*” dipakai di Indonesia karena hukum diartikan sebagai undang-undang, bukan *judge-made law* seperti di Amerika. Kemudian dibagian catatan kaki tulisan Soetandyo (2008:240) menyatakan bahwa:

“Roscoe Pound yang di Indonesia disangkakan secara luas dikalangan para pengajar ilmu hukum sebagai pencipta istilah ‘*law as a tool of social engineering*’, ternyata tidak pernah menulis satu kalipun kata-kata ini. Di enam tempat dalam bukunya, yang ia tulis adalah ‘*a bit wit of social engineering*’, yang dalam fungsinya sebagai ‘...*social control (should be) applied in the context of a judicial and an administrative process... (which) emphasizes the ideal element of the law, which is absen in legal positivism*’.”

Dinamika arah pengaturan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat berkembang sesuai perjuangan keadilan sosial. Sejarah memaparkan bahwasanya kepedulian negara terhadap hak ulayat Masyarakat Adat tidak datang dengan sendirinya, melainkan karena usaha perjuangan penegakan hak ulayat oleh Masyarakat Adat sendiri. Hal tersebut dapat dipahami lebih jelas dari dimensi historis hak atas tanah ulayat di Indonesia sejak jaman Pemerintahan Hindia Belanda sampai pada Pemerintah Negara Indonesia sekarang ini, dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan perkebunan mulai dari UUD NRI 1945 dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

A.1. Dimensi Historis Hak Atas Tanah Ulayat pada Bidang Perkebunan di Indonesia

Perkebunan adalah akibat dan kapitalisme adalah sebab yang digambarkan dalam sejarah kepedihan bangsa Indonesia yang dijajah melalui komoditas perkebunan. Sehingga sering dikatakan oleh para ahli sejarah bahwa perkebunan adalah sejarah kepedihan bangsa Indonesia, karena sejarah perkebunan tidak terlepas dari peran para penjajah, terutama Belanda yang meletakkan dasar bagi berkembangnya perusahaan perkebunan di Indonesia.⁷ Hal tersebut sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Kartodirjo dan Suryo bahwa sejarah perkembangan perkebunan di negara berkembang termasuk Indonesia tidak dapat dipisahkan dari sejarah perkembangan kolonialisme, kapitalisme dan modernisasi. Dimana pada umumnya, perkebunan hadir sebagai bentuk perpanjangan dari perkembangan

⁷Mubyanto, Loekman Soetrisno, dkk. 1992. **Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi**. Yogyakarta: Aditya Media. Hlm. 15-16.

kapitalisme agraris barat yang diperkenalkan melalui sistem perekonomian kolonial.

Politik agraria yang lahir dari masa VOC di Nusantara, Kolonial Hindia Belanda, Orde Lama, Orde Baru, dan era reformasi mencerminkan sikap dan cara menghadapi pertumbuhan kapitalisme dalam bentuk hukum, birokrasi, infrastruktur dan formasi kenegaraan yang diwujudkan. Hal tersebut dapat dilihat dari posisi masyarakat, khususnya Masyarakat Adat, yang begitu tawar dan lemah berbanding terbalik dengan kedaulatan negara dan pemodal yang selalu diutamakan keberlangsungan dan keberlanjutannya dalam kepentingan pembangunan ekonomi nasional.

Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan pada setiap rezim pemerintahan, sejak zaman kolonial hingga melewati 19 tahun era reformasi seperti saat ini, telah mewarnai wajah perkebunan Indonesia dan membuat komoditas perkebunan Indonesia selalu menempati posisi penting bagi pemasukan negara untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional. Kesuburan lahan perkebunan dan didukungnya peran investor di Indonesia oleh negara, membuat sektor perkebunan selalu memberikan keuntungan besar kepada pihak pengusaha.

Penderitaan pertama bangsa Indonesia dibidang perkebunan pada tahun 1602 diawali dengan ketertarikan VOC terhadap rempah-rempah Indonesia yang berlimpah dan berharga tinggi, yang diberi kekuatan *quasi*-pemerintahan termasuk kemampuan untuk mengadakan perang, memenjarakan dan membunuh tawanan, membuat perjanjian, mengeluarkan uang, dan mendirikan koloni⁸. kemudian saat keuangan Pemerintahan Belanda pada tahun 1825-1830 di Jawa terkuras untuk

⁸Anonim. **Sejarah VOC di Indonesia**. 2014. (Online: <http://www.portalsejarah.com/sejarah-voc-di-indonesia.html>, diakses pada 15 Juni 2017).

melawan pemberontakan Pangeran Diponegoro, Van den Bosch selaku Gubernur Jenderal mengeluarkan gagasan *culturstelsel*, dimana rakyat Jawa dan Madura diwajibkan menanam 1/5 bagian tanahnya dengan tebu, kopi, atau nila untuk memenuhi kebutuhan ekonomi Pemerintah Belanda. Karena dirasa pendapatan Pemerintah Belanda masih kurang, maka kemudian persyaratan tersebut berubah menjadi 1/3 bagian tanah. Selain ketentuan tanam paksa, Van den Bosch juga menerapkan sewa tanah yang tinggi dan hasil perkebunan harus dijual pada pemerintah dengan harga yang sangat rendah. Sistem tanam paksa tersebut berhasil membuat Belanda mendapatkan keuntungan besar. Akan tetapi menimbulkan kemelaratan yang berlarut bagi bangsa Indonesia.

Periode selanjutnya saat diberlakukannya *Agrarisch Wet* (UU Agraria) dan *Agrarische Besluit* (Peraturan Agraria) pada tahun 1870 penderitaan bangsa Indonesia semakin menjadi. Kedua regulasi tersebut menjamin kebebasan ekonomi kepada perusahaan perkebunan swasta dan perlahan menghapuskan sistem tanam paksa yang berada di bawah monopoli negara. Meskipun pemberlakuan kedua aturan tersebut di atas, tidak serta merta melepaskan penderitaan rakyat dari sistem tanam paksa. Karena pada pasalnya selain harus berhadapan dengan Pemerintahan Belanda, bangsa Indonesia juga harus berhadapan dengan perusahaan asing yang diizinkan masuk dan mengelola aset perkebunan di Indonesia menggunakan hak *erphacht* (hak yang serupa dengan HGU). Dan ketentuan ini bersifat nasional, sehingga penderitaan akibat ekspansi perkebunan tidak lagi menjadi derita masyarakat Jawa dan Madura saja, melainkan seluruh rakyat Indonesia pada saat itu.

Perubahan konstelasi politik pemerintah kolonial Belanda tersebut tidak memberikan perubahan yang berarti bagi kesejahteraan rakyat. Aturan tersebut tetap tidak mengakui hak milik individual masyarakat, semua tanah tanpa bukti kepemilikan menjadi milik negara (*domein van den staat*) atau disebut juga *Domein Verklaring*. Semua tanah yang tidak bertuan atau terlantar akan digolongkan sebagai tanah bebas milik negara. Selain melahirkan *Domein Verklaring*, AW 1870 juga merupakan peraturan yang melahirkan hak *erpacht*, dimana peraturan tersebut merupakan cikal bakal penguasaan perusahaan perkebunan besar di Indonesia yang bersinggungan keras dengan Masyarakat Adat. Sehingga pengambilalihan lahan milik Masyarakat Adat dan perlawanan berbagai bentuk baik yang bersifat individual dan kolektif merupakan hal yang sangat biasa dan wajar terjadi saat AW 1870 berlaku.⁹

Pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, terdapat banyak persoalan agraria era kolonial yang harus segera diselesaikan. Sehingga hal tersebut mendorong Negara untuk mengeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat, dimana dalam produk hukum darurat tersebut diatur bahwa upaya pendudukan lahan oleh rakyat tidak dinyatakan sebagai okupasi lahan yang melanggar hukum. Selain itu pemerintah mengupayakan penyelesaian berupa pemberian hak dan perundingan antara pihak yang bersengketa secara musyawarah mufakat. Selain itu, pada tahun 1957 pemerintah berfokus pada nasionalisasi perkebunan besar untuk meningkatkan

⁹Menurut perkiraan Onghokham pada tahun 1994, sejak pemberontakan Diponegoro selesai pada tahun 1830 hingga permulaan pergerakan nasional tahun 1908, lebih dari 100 pemberontakan dan keresahan petani terjadi. Dari berbagai aksi tersebut, para ulama dan tokoh pemimpin informal setempat menjadi ujung tombak aksi perlawanan. Anonim. **Politik Tanah dari Era Kolonial Hingga Reformasi**. 2016. (Online: http://parstoday.com/id/news/indonesia-i10441-politik_tanah_dari_era_kolonial_hingga_reformasi). Diakses pada 30 Mei 2017.

pertumbuhan ekonomi nasional dan menyeimbangkan ketimpangan pembangunan. Maka secara politis kedudukan petani pasca kemerdekaan dapat dikatakan cukup istimewa, karena pembangunan nasional di sektor pertanian difokuskan untuk memecah masalah mendasar tentang kemiskinan, pengangguran, keadilan, kesenjangan sosial ekonomi masyarakat, dan ketimpangan pembangunan yang lebih memerhatikan kepentingan dan kesejahteraan petani dibanding para pemodal yang menanamkan investasinya yang harus melalui sederet persyaratan yang rumit dan memberatkan.

Namun kebutuhan akan produk hukum agraria nasional yang baku terus mendesak. Sehingga pada tahun 1960 UUPA yang mengacu pada Pasal 33 UUD 1945 menjadi produk politik pertanahan yang utuh dan menampakkan cita nasional bangsa Indonesia. Perumusan UUPA berjalan cukup alot, yaitu dibutuhkan perumusan selama 12 tahun dengan lima kali pergantian panitia perumus karena perumusan dilakukan di tengah situasi politik yang masih penuh gejolak. Salah satu inti dalam produk perundangan ini menyangkut pembatasan penguasaan tanah agar tidak merugikan kepentingan umum, atau menghindari akumulasi dan monopoli kepemilikan tanah oleh segelintir orang saja. UUPA merupakan kodifikasi hukum pokok agraria nasional dan titik balik politik agraria nasional yang menempatkan hukum adat sebagai dasar pijakan hukum agraria nasional. Terjadi penataan kembali struktur penguasaan sumberdaya agraria yang timpang dan menimbulkan berbagai permasalahan sosial serta perombakan terhadap strategi penguasaan kapitalisme yang diterapkan oleh Pemerintahan Hindia Belanda.

Akan tetapi cita-cita agraria nasional yang tercermin di dalam asas-asas dan prinsip-prinsip UUPA tidak dapat terealisasi pada masa Orde Baru yang

memiliki orientasi pada pertumbuhan perekonomian semata-mata untuk memfasilitasi pemilik modal. Dimana hal tersebut dapat dilihat dengan berbagai produk hukum yang dikeluarkan saat itu begitu mendukung penanam modal dan sama sekali tidak memerhatikan Masyarakat Adat. Sehingga mampu menciptakan iklim yang sangat kondusif bagi penanam modal. Hal tersebut jelas saja sangat berbeda dengan semangat yang dicitakan UUPA.

Saat runtuhnya Orde Baru pada 1998 yang merupakan titik awal era reformasi. Meski telah diundangkan UU HAM dan diberlakukannya TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, belum mampu menunjukkan keberpihakan pemerintah Indonesia secara maksimal terhadap kebijakan hak asasi manusia Masyarakat Adat dan pengelolaan perkebunan yang berkeadilan sosial. Reformasi 1998 hanya mengagendakan pengadilan Soeharto dan kroni-kroninya, melakukan amandemen terhadap UUD 1945, melakukan otonomi daerah seluas-luasnya, menghapus KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), menghapus dwi fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), dan menegakkan supremasi hukum. Agenda reformasi 1998 belum menyentuh aspek perilaku manusia Indonesia yang menjadi syarat mutlak mendapatkan perbaikan dari perubahan. Supaya ada perubahan yang fundamental seharusnya reformasi menyentuh lebih dalam lagi aspek pengelolaan pemerintah yang baik (*good governance*), reformasi pendidikan, reformasi pengelolaan SDA, dan reformasi budaya. Reformasi 1998 hanyalah sebatas ruang untuk mengakomodasi ledakan emosi, karena reformasi lahir dari ketidakpuasan dan kesadaran bangsa Indonesia.¹⁰

¹⁰Imam Ratriosi. **Rakyat Ngga Jelas: Potret Manusia Indonesia Pasca-Reformasi (Seri Psikologi Kebangsaan)**. Jakarta: Renebook. 2015. Hlm. 15-24.

Akibat dari tidak adanya pengaturan perkebunan secara komprehensif dan jelas, dan terus bertambahnya angka konflik agraria yang terjadi akibat pemberian HGU perkebunan antara perusahaan perkebunan dan Masyarakat Adat, maka pada tahun 2004 pemerintah mengesahkan UU Perkebunan lama. Pengesahan UU Perkebunan lama tersebut dinilai dipenuhi dengan nilai politis, dimana dalam sidang pembahasannya tidak terdapat banyak pertentangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi anggota DPR yang ada. Semua fraksi cenderung langsung menyetujui rancangan UU Perkebunan lama yang diajukan dengan landasan urgensi yang hampir sama. Padahal UU Perkebunan lama adalah bentuk baku dari Peraturan Menteri Pertanian tentang Perizinan Usaha Perkebunan No. 357/Kpts/HK.350/5/2002 yang dijadikan undang-undang merupakan kebutuhan dan perlindungan terhadap investor semata. Sehingga dalam pelaksanaannya, UU Perkebunan lama justru membuat tingkat konflik agraria dalam perkebunan semakin meningkat, khususnya konflik yang menjadikan Masyarakat Adat sebagai korban dan pihak yang dirugikan. Bahkan setelah MK membatalkan beberapa pasal yang inkonstitusional pada tahun 2011, kemudian dibuatnya UU Perkebunan baru pada tahun 2014 tetap tidak membuat angka konflik agraria di bidang perkebunan tidak mengalami penurunan justru semakin meningkat setiap tahunnya. Hingga kemudian pada tahun 2016, MK kembali membatalkan kembali pasal inkonstitusional UU Perkebunan baru yang isinya tidak jauh berbeda dengan UU Perkebunan lama.

Pentingnya diskursus politik hukum dalam hal ini harus memerhatikan unsur historis yang runtut, agar politik hukum dapat terbaca secara berkeadilan dan berkemanusiaan tanpa adanya suatu upaya pengabaian sejarah. Berdasarkan atas

penjelasan historis hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat pada bidang perkebunan di Indonesia, menunjukkan bahwasanya Masyarakat Adat selalu menjadi pihak yang dirugikan dan pemodal atau pengusaha perkebunan merupakan pihak yang selalu diuntungkan dalam hal pengelolaan sumberdaya agraria, khususnya pada bidang perkebunan. Hal tersebut dapat terlihat jelas pada produk-produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yang selalu mengatasnamakan pembangunan nasional dan kesejahteraan bagi sebesar-besar rakyat Indonesia.

A.2. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Konstitusi

Persyaratan pengakuan Masyarakat Adat memiliki sejarah panjang yang dapat dirunut sejak masa kolonial, dimana persyaratannya sudah diatur dalam *Aglemene Bepalingen* 1848, *Reglemen Regering* 1854, dan *Indische Staatregeling* 1920 dan 1929 yang menggariskan bahwa orang pribumi dan timur asing yang tidak mau tunduk kepada hukum Perdata Eropa diberlakukan undang-undang agama, lembaga, dan adat kebiasaan masyarakat “sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang keadilan.”¹¹ Kemudian dalam banyak peraturan perundang-undangan dan ruang diskursus yang telah berkembang, rujukan mengenai hak konstitusional Masyarakat Adat selalu bertolak ukur pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, padahal ketentuan tersebut mengandung problem normatif berupa sejumlah persyaratan dan kecenderungan melihat Masyarakat Adat sebagai bagian dalam rezim pemerintahan daerah. Padahal advokasi dan diskursus mengenai Masyarakat Adat lebih banyak pada level hak asasi manusia yang lebih sesuai dengan landasan konstitusional Pasal 28 I ayat (3)

¹¹Rikardo Simarmata. **Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia**. Jakarta: UNDP. 2006. Hlm. 309-310.

UUDNRI 1945¹² yang secara substansial pola materi muatan sama dengan Pasal 6 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa: “Identitas budaya Masyarakat Hukum Adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.”

Landasan konstitusional yang melihat masyarakat dari dimensi kebudayaan, Pasal 32 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 tidak mengatur terkait hubungan Masyarakat Adat atas sumberdaya alam secara langsung. Namun dalam kehidupan keseharian Masyarakat Adat pola-pola pengelolaan sumberdaya alam secara tradisional sudah menjadi budaya tersendiri dengan pola-pola yang berbeda dengan pola-pola yang dikembangkan oleh masyarakat industri. Sehingga persyaratan-persyaratan yang dituliskan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bentuk diskriminatif negara terkait eksistensi kebudayaan yang bersumber dari penyempitan makna Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 dan tidak memahami betul amanat konstitusi secara menyeluruh. Orientasi dari persyaratan yang muncul tersebut merupakan suatu upaya menundukkan hukum adat/lokal dan mencoba mengarahkan menjadi hukum formal/positif/nasional. Selain itu juga memiliki pra-pandangan bahwasanya Masyarakat Adat merupakan komunitas masyarakat yang akan “dihilangkan” untuk menjadi masyarakat modern yang mengamalkan pola produksi, distribusi dan konsumsi ekonomi modern.¹³ Dimana hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan oleh F. Budi Hardiman bahwa pengakuan bersyarat seperti itu memiliki paradigma subjek-sentri, paternalistik, asimetris dan

¹²Naskah Akademik untuk Penyusunan RUU Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. 2011. Hlm. 26. (Online: [http://www. Aman.or.id/wp-content/uploads/2016/02/Naskah-Akademik-untuk-Penyusunan-RUU-PPHMA.pdf](http://www.Aman.or.id/wp-content/uploads/2016/02/Naskah-Akademik-untuk-Penyusunan-RUU-PPHMA.pdf) diakses pada 28 Oktober 2016).

¹³*Ibid.* Hlm. 25.

monologal, seperti halnya: “Negara mengakui”, “Negara menghormati”, “sepanjang sesuai dengan prinsip NKRI” yang mengandaikan peranan besar negara untuk mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang Masyarakat Adat mau ditaklukkan di bawah regulasi negara atau dengan kata lain “dijinakkan”, sehingga paradigma seperti itu tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.¹⁴

Secara normatif landasan idiil sistem perekonomian di Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Para pemimpin Indonesia yang menyusun UUD NRI 1945 mempunyai kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk Masyarakat Adat. Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial dan salah satu konstitusi ekonomi¹⁵ Republik Indonesia yang bertujuan meningkatkan secara relatif kesejahteraan ekonomi dan keselamatan ekonomi warga negara. Dalam perkembangannya Pasal 33 UUD NRI 1945 mengalami perubahan melalui amandemen ke-empat UUD 1945 pada tahun 2002. Berikut merupakan ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945:

Pasal 33

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

¹⁴F. Budi Hardiman. **Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)**. dalam Ignas Tri (penyunting). **Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, dan Negara, Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia**. Jakarta: Komnas HAM. 2006. Hlm. 62.

¹⁵Konstitusi ekonomi merupakan konstitusi yang memuat kebijakan ekonomi (*the constitution of economic policy*) yang dibahas pertama kalinya di Indonesia dalam disertasi Jimly Asshiddiqie pada tahun 1990-1991. Suatu konstitusi disebut konstitusi ekonomi apabila berkaitan dengan pengertian bahwa konstitusi tersebut memuat kebijakan ekonomi. Kebijakan-kebijakan tersebut yang akan memayungi dan memberi arahan bagi perkembangan kegiatan ekonomi suatu negara.

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- 3) Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.¹⁶

Ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas menjelaskan bahwa ciri dari demokrasi ekonomi adalah perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Oleh karena itu sudah jelas diatur dalam konstitusi, bahwa gagasan atau pandangan hidup Negara Indonesia menekankan pada persamaan hak, kewajiban, dan perlakuan yang sama bagi semua warga negara dalam bidang ekonomi. Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan¹⁷ (ekonomi demokrasi). Hal tersebut dikarenakan setelah melalui diskusi panjang dan pengkajian sistem perekonomian yang mendalam, para pendiri bangsa menilai bahwa ekonomi demokrasi merupakan sistem perekonomian yang sesuai dengan cita bangsa.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebelum perubahan merupakan satu-satunya konstitusional yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi nasional. UUPA menentukan bahwa kekuasaan negara atas dasar Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 meliputi

¹⁶Lihat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

¹⁷Herman Soewardi. **Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah**. Bandung: Ikopi., 1989. Hlm. 413. Dalam Elli Ruslina. **Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia** dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2012.

kewenangan Pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan dan hubungan hukum antara subyek hukum dan perbuatan-perbuatan hukum dengan sumber daya alam. Ketentuan tersebut menjadi legitimasi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan nasional dan pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia.

Kemudian Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 mengatur mengenai asas-asas pelaksanaan ekonomi di Indonesia. Mengenai Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 “efisiensi berkeadilan” telah merubah keseluruhan niat terselubung untuk memasukkan pandangan neoliberalisme ekonomi (yang membuka jalan ke arah kapitalisme dan imperialisme baru) ke dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam kaitannya dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945, maka Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan suatu penyelewengan yang dapat melumpuhkan (*disempowering*) paham “kebersamaan dan asas kekeluargaan”, atau minimal mendistorsi Pasal 33 UUD 1945 dengan paham individualisme dan liberalisme ekonomi. Itu pulalah yang menjadi sebab dari berubahnya nama BAB XIV UUD 1945 yang semula berjudul KESEJAHTERAAN SOSIAL kemudian pada UUD amandemen ke-empat pada tahun 2002 diubah menjadi PEREKONOMIAN DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL. Dengan judul yang demikian maka Kesejahteraan Sosial turun pangkat, ditempatkan sebagai derivat dari Perekonomian. Artinya posisi rakyat dan kemakmuran rakyat yang substansial telah direduksi menjadi residual. Pengutamaan kepentingan rakyat yang memberi ciri sosialisme Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945 menjadi tersubordinasi dan terdistorsi oleh sistem ekonomi yang bernapaskan kapitalistik.

Maka dapat dikatakan bahwa efisiensi berkeadilan merupakan padanan asas antara liberalis dan sosialis yang dianut dalam kontitusi ekonomi Indonesia yang menganut paham demokrasi ekonomi, dimana kurang lebih merupakan suatu transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas perorangan menjadi sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan asas kekeluargaan. Dimana kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat, *individual preference* dirubah menjadi *social preference*.

Untuk memahami transformasi tersebut di atas maka harus dikhayati dan dipahami makna temporer dari asas perorangan sebagaimana dimaksud oleh Ayat II Aturan Peralihan yang berbunyi: "...Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini..." untuk menjadi titik-tolak transformasi ekonomi dari sistem ekonomi kolonial berdasar asas perorangan, menuju terwujudnya sistem ekonomi nasional permanen yang berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan. Transformasi ekonomi (*proses socio-cultural engineering*) menjadi pijakan bagi berjalannya transformasi sosio-kultural. Tercapainya kepuasan maksimal orang-seorang individu dan laba maksimal badan usaha privat tidak harus dikejar selama hal ini mengorbankan kepentingan sosial.

Penafsiran dan penerapan mengenai Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 membutuhkan banyak pembenahan dalam praktik empirisnya. Hak menguasai negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan asas efisiensi berkeadilan yang membutuhkan pemahaman secara mendalam dan menyeluruh untuk menangkap betul makna dan tujuannya seringkali dijadikan justifikasi dan dasar konstitusionalitas pemerksaan sumberdaya alam dan terbentuknya hukum represif

bagi masyarakat kecil, khususnya Masyarakat Adat, yang selalu menjadi korban dengan dalih pembangunan ekonomi nasional. Hal tersebut disebabkan karena Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 hanya dipahami dari satu sisi saja, dengan melupakan aspek lainnya. Sehingga menimbulkan suatu pembangunan ekonomi nasional yang berjalan timpang dan menciptakan hukum yang semakin tajam ke bawah. Keadaan tersebut merupakan keadaan yang sangat menyimpang dari hakikat demokrasi ekonomi yang terdapat dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 secara keseluruhan sebagai kiblat dari sistem perekonomian di Indonesia.

A.3. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan Selain Konstitusi

Pengaturan mengenai Masyarakat Adat ditemukan dalam sejumlah undang-undang. Dalam tata pemerintahan pertama kali istilah Masyarakat Adat diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dimana dalam undang-undang tersebut Masyarakat Adat dipertimbangkan sebagai bagian dari pemerintahan republik yang berkedudukan sebagai daerah otonom pada tingkat ketiga bersamaan dengan desa. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mencapai terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia, Masyarakat Adat dan kesatuan-kesatuan hukum lainnya yang berbasis territorial ditetapkan.

Dalam konteks hukum agraria pengaturan mengenai Masyarakat Adat terdapat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya bisa dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat Adat. Maka Masyarakat Adat bisa

menerima delegasi kewenangan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Jika ada bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara), termasuk yang berasal dari tanah bekas hak erphact bahkan bekas HGU, penguasaannya dapat didelegasikan kepada Masyarakat Adat, agar tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bisa dicapai sesuai cita-cita bangsa. Selanjutnya pengakuan mengenai hak ulayat terdapat dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-Masyarakat Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturanlain yang lebih tinggi.

Secara formalistik legalistik banyak para pakar menganggap bahwa kehadiran UUPA sebagai kodifikasi hukum pokok agraria nasional merupakan undang-undang pertama setelah kemerdekaan yang menyebutkan bentuk pengakuan hak ulayat pada Masyarakat Adat. Pengaturan mengenai syarat pengakuan hak ulayat yang diatur dalam Pasal 3 UUPA bersifat ambiguitas, karena pengakuannya tergantung kepada persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁸ Penyebutan istilah “hak ulayat” pada pasal 3 UUPA sebenarnya hanya menterjemahkan istilah *beschikkingsrecht* yang dicetuskan oleh Cornelis Van Vollenhoven tahun 1925.¹⁹ Kemudian menurut Prof. Muh. Bakri UUPA merupakan

¹⁸Fifik Wiryani. **Reformasi Hak Ulayat: Pengaturan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**. Malang: Setara Press. 2009. Hlm. 65.

¹⁹Pada faktanya pengakuan terhadap *beschikkingsrecht* sudah lama terjadi dalam praktik sehari-hari yang dijalankan oleh pemerintah di Papua New Guinea (sekarang propinsi Papua) terhadap suku-suku pribumi di tempat itu. Dimana dalam penjelasan umum bagian II mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang mendorong pemerintah mengatur kembali hak ulayat

salah satu peraturan perundang-undangan yang inkonsistensi, di satu sisi tujuan utamanya yang tercantum dalam konsideran menjelaskan bahwa pembentukan UUPA untuk membongkar hukum agraria kolonial dan menggunakan hukum adat sebagai landasan berpijaknya, namun di sisi lain bentuk pengaturan di dalamnya justru nampak bahwa akan meniadakan Masyarakat Adat beserta hak-haknya secara perlahan seiring laju pembangunan. Hal tersebut terlihat dari hak-hak yang dilahirkan oleh UUPA, dimana hak-hak yang bersifat sementara atau dalam kenyataannya akan dihapuskan namun masih diakui karena ada kepentingan, diantaranya adalah hak menumpang yang biasanya masih hidup dikalangan Masyarakat Adat. Pengaturan tersebut jelas telah mereduksi konsideran UUPA.²⁰ Kemudian Asas Kebangsaan yang dituangkan pada Pasal 1 UUPA, merupakan salah satu bentuk asas yang sukar diterapkan dalam aspek pemberian HGU perkebunan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat, yang dikarenakan adanya Hak Menguasai Negara dan Hak Guna Usaha yang kemudian kelak dapat mereduksi kedaulatan teritori Masyarakat Adat. Maka sama sekali tidak sepenuhnya sesuai apabila UUPA dikatakan sebagai pembelaan/perlindungan hak-hak Masyarakat Adat karena isinya bertujuan membatasi pelaksanaan hak-hak Masyarakat Adat dalam mempertahankan sumber-sumber ekonomi primer dan eksistensi budayanya. Beberapa hal dalam UUPA yang perlu digarisbawahi diantaranya adalah:

adalah kenyataan dilapangan bagaimana sulitnya pekerjaan pemerintah dijalankan manakala berhadapan dengan sekelompok suku pribumi setempat yang mati-matian mempertahankan hak ulayat mereka melawan program pemerintah yang melanjutkan sistem pelaksanaan hak *erpacht* sebagai strategi penguasaan kapitalisme yang diterapkan oleh Pemerintahan Hindia Belanda (yang merupakan wajah lain dari Hak Guna Usaha) untuk memenuhi kebutuhan ekspansi perkebunan swasta skala besar yang “lapar tanah”.

²⁰ Disampaikan pada mata perkuliahan Politik Agraria kelas konsentrasi Hukum Agraria Universitas Brawijaya, di Gedung E Universitas Brawijaya.

- a. Penggunaan sumberdaya agraria secara bertanggung jawab agar adanya keseimbangan hubungan manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya.
- b. Penggunaan sumberdaya agraria digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal tersebut di atas menggariskan bahwa sumberdaya agraria adalah salah satu usaha perwujudan keadilan sosial yang memberi landasan dalam penggunaan sumberdaya agraria tersebut merupakan hak setiap warga negara Indonesia. Peran negara dalam hal ini adalah sebagai wasit yang adil dalam mengatur keseimbangan antara berbagai kepentingan dalam perolehan dan pemanfaatan sumberdaya agraria melalui HMN.

Pada masa Orde Baru tidak ada undang-undang baru yang mengatur mengenai hak Masyarakat Adat. Tercatat hanya UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menentukan bahwa pelaksanaan HMN dalam bidang pengairan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh Masyarakat Adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 3 ayat (3) UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan). Berbeda dengan masa Orde Baru, pada era reformasi atau masa pasca Orde Baru sejak tahun 1998 terdapat banyak undang-undang yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR yang mengatur mengenai keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat.

Pada tahun 1999 lahirnya UU HAM memberikan suatu percepatan hukum yang lebih memperhatikan hak asasi manusia yang diabaikan pada masa Orde Baru. Kemudian dibuatnya ketentuan lebih lanjut dari hak ulayat Masyarakat Adat sebagai pelaksana Pasal 3 UUPA melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang keberadaannya berkontradiksi dengan konsideran menimbang butir a serta tujuan UUPA.²¹ Kemudian disahkannya TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam setelah melewati proses yang cukup panjang pada era reformasi, memberikan titik harapan dari proses reformasi di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yang sebelumnya tidak pernah mendapatkan perhatian dari para pengambil kebijakan²² karena pasca reformasi masyarakat Indonesia cenderung memikirkan diri sendiri sehingga disharmonisasi sosial dan perilaku yang merenggut kemanusiaan mudah tersulut.²³ Ketetapan ini secara substansial dilandasi oleh kesadaran pemikiran tentang kegagalan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup era sebelumnya yang dipaparkan dalam konsideran TAP MPR tersebut.²⁴ Berikut merupakan tabulasi

²¹Dalam dasar pertimbangan UUPA dalam konsideran menimbang butir a yaitu “fungsi agraria untuk membangun masyarakat adil dan makmur”, serta tujuan UUPA yaitu “meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat (*termasuk Masyarakat Adat*), terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Sedangkan di Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Hak Ulayat Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) pelaksanaan hak ulayat dilakukan oleh Masyarakat Adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. dalam Fifik Wiryani. *Op.cit.* Hlm. 66-67.

²²A. Hakim Basyar. **TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 : Upaya Meletakkan Reformasi Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Komprehensif** (Online: <http://infotambang.com/clients/infotambang/KetetapanMPRNoIXtahun2001.%20IX%20tahun%202001%20Upaya%20Meletakkan%20Reformasi%20Kebijakan%20Pengelolaan%20Sumber%20Daya%20Alam.pdf>) diakses pada 1 November 2016.

²³Imam Ratriosi. **Rakyat Ngga Jelas...** *Op.cit.* Hlm. 15-24.

²⁴Dijelaskan beberapa peta permasalahan yang membuat keputusan politik ini lahir, diantaranya dalam konsideran TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001:

- (a) sumber daya agraria dan sumber daya alam harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;
- (b) adanya persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam;
- (c) pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;
- (d) peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; serta

bentuk yuridis normatif hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam peraturan perundang-undangan:

Tabel 4. Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan	Substansi
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Pasal 3	Syarat pelaksanaan : <ol style="list-style-type: none"> 1. Menurut kenyataannya masih ada 2. Harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan atas persatuan bangsa 3. Tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6 ayat (2)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengakuan dan perlindungan terkait kekhususan identitas Masyarakat Hukum Adat selaras dengan perkembangan zaman 2. Identitas budaya Masyarakat Hukum Adat, termasuk hak atas tanah ulayat <p>*tidak ada syarat pelaksanaan</p>
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 4 ayat (3)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak Masyarakat Hukum Adat 2. Syarat pelaksanaan: Sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Pasal 11 ayat (3) huruf p	Kontrak Kerja usah minyak dan gas bumi wajib memuat ketentuan-ketentuan pokok pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak Masyarakat Adat *tidak dijelaskan syarat pelaksanaan
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi Pasal 16 ayat (2), Pasal 42 ayat (1), Pasal 45	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wilayah Kerja pengusahaan panas bumi dapat ditetapkan pada tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan. 2. Syarat pelaksanaan: Pemegang Izin Pemanfaatan Langsung atau pemegang Izin Panas Bumi harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau

(e) pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

	<p>pemegang hak atau izin di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>3. Penyelesaian penggunaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan Pasal 3 ayat (3)	<p>1. Pelaksanaan HMN atas sumberdaya air tetap menghormati hak Masyarakat Adat.</p> <p>2. Syarat pelaksanaan: sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional.</p>
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tahun Ketenagalistrikan Pasal 30 ayat (6)	Dalam hal tanah yang digunakan pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik terdapat tanah ulayat, penyelesaian berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan memperhatikan ketentuan hukum adat setempat
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 10 ayat (2) huruf d dan Pasal 63 ayat (1) huruf t, ayat (2) huruf n, ayat (3) huruf k.	<p>1. Penyusunan RPPLH memperhatikan kearifan lokal, termasuk hak ulayat yang diakui oleh DPRD.</p> <p>2. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertugas dan berwenang:menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal, dan hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup</p>
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76 ayat (1), Pasal 103 huruf b	<p>1. Tanah ulayat adalah aset desa,</p> <p>2. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat adalah kewenangan Desa Adat</p>
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 21 ayat (1) dan (2), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 60 ayat (1)	<p>Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat.</p> <p>(2) Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 31 ayat (2) huruf f	Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah yang ditujukan untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang Penjelasan Pasal 5 ayat (5) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (3)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kawasan adat termasuk kawasan strategi dari sudut kepentingan sosial dan budaya yang merupakan masuk dalam ruang lingkup penataan ruang 2. Penyelenggaraan penataan ruang tetap menghormati hak Masyarakat Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 12 ayat (1) dan (2)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masyarakat Adat berhak memperoleh ganti rugi hak atas tanah mereka yang digunakan untuk konsesi perkebunan 2. Untuk memperoleh persetujuan penyerahan tanah dan pemberian imbalan untuk Masyarakat Adat, pelaku usaha perkebunan harus melalui proses musyawarah 3. Dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah penjelasan Pasal 40	Pemberian ganti rugi atas tanah hak ulayat demi kepentingan umum disepakati oleh Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan.
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional	Pengakuan kelembagaan adat dan lokal dalam kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam.
TAP MPR. No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasal 4 huruf j	Pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan dengan prinsip mengakui dan menghormati hak Masyarakat Hukum Adat dan keragaman budaya bangsa

Sumber: Bahan Hukum Primer, Peneliti, diolah, 2017.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, peraturan perundang-undangan yang ada berkehendak bahwa hak ulayat dianggap masih eksis apabila:

1. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adat sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tepatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.²⁵

Kemasan hukum yang dibalut dalam teks peraturan perundang-undangan seakan selalu kurang mampu menciptakan keadilan sosial dan perlindungan atas hak sipil politik dan hak sosial ekonomi Masyarakat Adat dalam setiap pasalnya. Padahal seharusnya kehadiran hukum bermakna dapat menghadirkan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan terhadap hak demokrasi masyarakat selaku subyek hukum—tidak terkecuali Masyarakat Adat. Kemudian berbicara tentang pengaturan keadilan maka mempelajari hukum secara filosofis yang memastikan keadilan itu terwujud di bawah jaminan aturan yang tegas, sehingga memberi manfaat pada kebaikan manusia.²⁶ Itulah supremasi keadilan yang digagas oleh Gustav Radbruch yang memisahkan aspek kepastian dan kemanfaatan dari hal yang paling pokok dalam hukum,²⁷ karena pasalnya hukum tidak mampu sepenuhnya mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan secara seimbang sama rata, pasti terdapat salah satu atau salah dua tujuan hukum tersebut yang tidak dapat terlaksana.

²⁵Muhammad Bakri. op. cit. Hlm. 80.

²⁶Bernard L. Tanya. **Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi**. Yogyakarta: Genta Publishing. 2010.

²⁷Bernard L. Tanya. **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. Cetakan I. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011. Hlm. 2.

B. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan dalam Mengatur Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat

UU Perkebunan diperlukan untuk dapat menyeimbangkan kepentingan ekonomi, ekologis, dan sosial budaya dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam pengelolaan sektor perkebunan di Indonesia. Akan tetapi dalam implementasinya kebijakan peraturan sektor perkebunan dalam pembangunan ekonomi nasional mengambil alih pandangan hidup berbangsa dan bernegara dan sama sekali telah meninggalkan prinsip-prinsip dasar yang telah ditanamkan dalam ideologi Pancasila. Hal tersebut menyebabkan persoalan ketidakadilan dan pelanggaran terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat masih sering terjadi bahkan semakin meningkat setiap tahunnya, yang disebabkan oleh substansi UU Perkebunan yang keluar dari koridor ideologi Pancasila dan yang lebih condong pada pengaturan sektor perkebunan dalam bentuk kebun luas dan membuka ruang eksploitasi besar-besaran oleh pengusaha atau pemodal. Maka untuk memahami karakteristik UU Perkebunan dalam mengatur hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat secara mendalam dan terfokus maka diperlukan anotasi UU Perkebunan secara holistik dan komprehensif.

B.1. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Lama

UU Perkebunan lama dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai salah satu kegiatan pengelolaan kekayaan alam yang telah berkembang cukup lama dalam praktiknya hingga saat ini, usaha perkebunan masih mewarisi cara-cara dan desain

ekonomi kolonial sehingga belum memberikan peningkatan kesejahteraan yang berkeadilan sosial seperti yang diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Peranan penting perkebunan dalam pembangunan ekonomidan tatanan kebijakan perkebunan yang tidak kompatibel dengan perkembangan dan kondisi sosial masyarakat. Maka hal tersebut mengakibatkan kepastian hukum terhadap pemberian hak perkebunan belum terjamin, utamanya di atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang pembuktiannya begitu lemah dan sarat akan konflik. Oleh karena itu pembentukan UU Perkebunan lama diharapkan dapat menjadi suatu bentuk peraturan yang secara utuh dan komprehensif mengatur mengenai berbagai aspek terkait penyelenggaraan perkebunan meliputi aspek ekonomi, sosial, budaya, ekologi, dan menjaga keseimbangan kewenangan pusat, daerah, dan instansi. Maka falsafah dan sifat UU Perkebunan lama secara umum bila disimpulkan diharapkan dapat mendukung tercapainya pembangunan perkebunan secara keseluruhan.

Terdapat beberapa isu krusial yang mampu menjelaskan karakteristik UU Perkebunan lama. Isu krusial tersebut diantaranya adalah paradigma UU Perkebunan, hak atas tanah, bentuk investasi perkebunan dan pola kemitraan, dan pengamanan usaha perkebunan.

B.1.1. Paradigma UU Perkebunan Lama

UU Perkebunan lama memiliki 13 bab dan 56 pasal yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri pada 11 Agustus 2004 menjabarkan secara runtut pengaturan mengenai politik hukum yang dijabarkan dalam diktum menimbang²⁸. Berdasarkan asas manfaat dan berkelanjutan,

²⁸Menimbang:

a. bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagai karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan potensi yang sangat besar dalam pembangunan

keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta keadilan, UU Perkebunan lama bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, penerimaan negara, penerimaan devisa negara, produktivitas nilai tambah dan daya saing, menyediakan lapangan kerja, memenuhi kebutuhan konsumsi dan baku industri dalam negeri, dan mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan.²⁹ Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai oleh UU Perkebunan lama dapat terlihat bahwasanya fokus utamanya adalah lebih kepada pertumbuhan dan perkembangan bidang ekonomi. M. Prakosa selaku Menteri Pertanian menyatakan bahwasanya pembangunan perkebunan perlu memiliki landasan hukum yang holistik komprehensif dan integratif dengan pendekatan sistem agribisnis, yaitu suatu pendekatan yang bersifat kesisteman. Hal tersebut bertujuan agar tercipta iklim yang kondusif bagi investor di sektor perkebunan. Maka hal tersebut jelas mereduksi fungsi perkebunan secara keseluruhan yang disebutkan pada Pasal 4, yaitu:

Pasal 4

Perkebunan mempunyai fungsi:

- a. ekonomi, yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional;

perekonomian nasional termasuk di dalamnya pembangunan perkebunan dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya;
- c. bahwa perkebunan sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional, dan bertanggung jawab;
- d. bahwa peraturan perundang-undangan yang ada belum sepenuhnya dapat dijadikan landasan untuk penyelenggaraan perkebunan yang sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perkebunan perlu diatur dalam suatu undang-undang;

²⁹Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

- b. ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung; dan
- c. sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa.³⁰

Pada pelaksanaannya dari segi ekonomi, pembangunan dibidang perkebunan tidak terlalu memberikan perubahan yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas. Karena dalam hal ini pihak pengusaha perkebunan selaku pemodal lebih diuntungkan dengan tenaga kerja murah dan berlimpah yang didukung oleh sejumlah peraturan perundang-undangan pendukung pengusaha perkebunan yang menyempitkan makna keadilan, keterbukaan, dan kebersamaan dalam hal ruang lingkup pengaturan perkebunan yang diatur dalam Pasal 5. Dengan kata lain, kemakmuran dan kesejahteraan adalah definisi agung untuk dicapai masyarakat kecil, khususnya dalam hal ini adalah Masyarakat Adat.

Fungsi ekologi pun juga tidak kalah menjadi definisi agung dalam pelaksanaan UU Perkebunan lama, karena sawit sebagai salah satu fokus utama jenis perkebunan yang dikembangkan dalam pembangunan ekonomi justru mendegradasi kualitas tanah dan air pada lahan. Hal tersebut dinilai oleh banyak pakar tidak sesuai dengan asas keberlanjutan ekologi. Selanjutnya perkebunan dalam hal fungsi sosial budaya, tidak dapat terbukti adanya sejak masa kolonial hingga kini, terlebih setelah pemberlakuan UU Perkebunan lama pada tahun 2004. Sejarah perkebunan menggariskan bahwa perkebunan sebagai pencatat kepedihan bangsa Indonesia, menorehkan konflik sosial yang tinggi dan tidak berkesudahan. Adanya UU Perkebunan lama belum mampu secara optimal mewadahi dan menjaga kedaulatan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Hal tersebut

³⁰Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

disebabkan dengan adanya beberapa ketentuan yang menyudutkan Masyarakat Adat dalam hal penyerahan tanah ulayatnya dan proses pelaksanaan.

B.1.2. Hak Atas Tanah

Bab III Pasal 9 UU Perkebunan lama mengatur mengenai syarat penggunaan tanah untuk pengusaha perkebunan yang lebih memihak pada pengusaha perkebunan. Bentuk pengaturan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 9

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.³¹

Berdasar ketentuan Pasal 9 ayat (1) tersebut di atas digariskan bahwa sesuai kepentingannya pelaku usaha perkebunan dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan. Hak atas tanah tersebut dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai yang diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³² Kemudian penyelenggaraan usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat Masyarakat Adat, maka pelaku usaha

³¹Lihat Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³²Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan digariskan bahwa:

- (1) Pemberian hak milik dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas permohonan pekebun.
- (2) Pemberian hak guna usaha dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas tanah negara berdasarkan permohonan perusahaan perkebunan.
- (3) Pemberian hak guna bangunan dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas permohonan pelaku usaha perkebunan apabila diperlukan dalam area perkebunannya
- (4) Pemberian hak pakai dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas tanah negara sesuai dengan peruntukannya.

perkebunan selaku pemohon hak, wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah yang berlandaskan hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.³³

Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1), Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan lama disyaratkan menurut kenyataannya masih ada memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
- e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Ketentuan tersebut di atas menggariskan hal yang sama dengan pengaturan mengenai Masyarakat Adat pada peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh Masyarakat Adat sebagai subyek hukum bersyarat untuk diakui dan dilindungi hak-haknya oleh negara. Ketentuan ini adalah ketentuan lanjutan dari peraturan perundang-undangan lain yang mereduksi makna kedaulatan dari Masyarakat Adat. Kontruksi Masyarakat Adat yang dibangun dalam UU Perkebunan lama bukan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat untuk memutuskan menerima atau menolak usaha perkebunan di atas tanah ulayat, melainkan hanya sebatas penyerahan tanah dan imbalannya sebagai bentuk pemberian ganti rugi.

Kemudian frasa penjelasan umum Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa musyawarah Masyarakat Adat pemegang hak ulayat tidak selamanya diikuti

³³Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

dengan pemberian hak atas tanah, maka dalam hal ini dimungkinkan Masyarakat Adat tidak menyetujui adanya penyerahan tanah pada pengusaha perkebunan disertai imbalannya. Atau dalam arti lain, terdapat penyetaraan posisi antara Masyarakat Adat sebagai pemilik hak dan pengusaha perkebunan sebagai pemohon hak yang berusaha diatur dalam UU Perkebunan lama tersebut. Namun ketentuan tersebut dapat dibaca sebagai persyaratan untuk persetujuan atau izin Masyarakat Adat kepada pelaku usaha untuk menggunakan tanah ulayat. Pasal tersebut juga dapat dimaknai hanya sebatas persetujuan atas jumlah imbalan bukan perihal izin penyerahan tanah, dan jika persetujuan tidak tercapai oleh pelaku usaha, tanah tersebut masih dapat diambil alih atas bantuan negara dengan mengatasnamakan “demi kepentingan negara” dan “seluas-luasnya kesejahteraan rakyat”, yang membuat kedudukan Masyarakat Adat semakin tawar dalam pembangunan ekonomi nasional pada bidang perkebunan.

Pasal 10 yang mengatur mengenai peraturan luas maksimum dan luas minimum pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan, berpedoman pada beberapa faktor. Pasal tersebut menghindari adanya kekurangan dari luas minimum yang dapat mengakibatkan terjadinya satuan usaha perkebunan kurang dari luas minimum yang dilangsungkan oleh pengusaha perkebunan. Berikut merupakan peraturan yang dituliskan dalam Pasal 10 UU Perkebunan lama:

Pasal 10

- (1) Penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, luas maksimum dan luas minimumnya ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pemberian hak atas tanah ditetapkan oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan.
- (2) Dalam menetapkan luas maksimum dan luas minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri berpedoman pada jenis tanaman, ketersediaan tanah yang sesuai secara agroklimat, modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis, dan perkembangan teknologi.

- (3) Dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (4) Pemindahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dinyatakan tidak sah dan tidak dapat didaftarkan.³⁴

Berdasar ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwasanya UU Perkebunan lama merupakan kebijakan yang cenderung lebih mendorong pertumbuhan perkebunan besar daripada perkebunan rakyat. Polemik tersebut menimbulkan berbagai upaya pelaksanaan usaha produksi yang massif dan pemberian HGU perkebunan besar-besaran, dan mengenyampingkan hak masyarakat sekitar industri perkebunan. HGU sebagai landasan hak yang digunakan oleh pengusaha perkebunan selama ini pada praktiknya lebih berfokus pada pemberian hak dalam skala luas, tidak sebanding dengan kebun plasma atau perkebunan rakyat yang tinggal disekitar industri perkebunan yang tidak diatur dalam UU Perkebunan lama ini.

Pasal 11 dan 12 UU Perkebunan lama mengatur mengenai HGU, berikut merupakan ketentuan tersebut:

Pasal 11

- (1) Hak guna usaha untuk usaha perkebunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), atas permohonan pemegang hak diberikan perpanjangan jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan, jika pelaku usaha perkebunan yang bersangkutan menurut penilaian Menteri, memenuhi seluruh kewajibannya dan melaksanakan pengelolaan kebun sesuai dengan ketentuan teknis yang ditetapkan.
- (3) Setelah jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berakhir, atas permohonan bekas pemegang hak diberikan hak guna usaha baru, dengan jangka waktu

³⁴Lihat Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

sebagaimana yang ditentukan dalam ayat (1) dan persyaratan yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).³⁵

Pasal 12

Menteri dapat mengusulkan kepada instansi yang berwenang di bidang pertanahan untuk menghapus hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila menurut penilaian Menteri hak guna usaha yang bersangkutan tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana yang dipersyaratkan dan ditelantarkan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikannya hak guna usaha yang bersangkutan.³⁶

Berdasar ketentuan tersebut di atas, dapat kita lihat bahwasanya bentuk peraturan mengenai HGU yang diatur dalam UU Perkebunan lama ini sama dengan yang ditentukan pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Dimana HGU diberikan paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU paling lama yaitu 35 tahun. Ketentuan tersebut sangat membingungkan, karena ketentuan “**paling lama 25 tahun**” diimbuh dengan ketentuan “bila memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU **paling lama 35 tahun**”. Frasa paling lama menimbulkan kekaburan dan ketidakpastian hukum. Dalam hal jangka waktu HGU, UU Perkebunan lama kembali mengulang ketidakpastian hukum yang telah diciptakan oleh UUPA yang sejatinya merekonseptualisasi pengaturan mengenai hak erphact dalam AW 1870.

B.1.3. Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan

Dalam upaya memperbaiki perekonomian nasional Indonesia, UU Perkebunan lama merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah untuk meningkatkan investasi dan menjamin tersedianya pembiayaan untuk usaha

³⁵Lihat Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³⁶Lihat Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

perkebunan. Meski telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Menengah dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, berbagai pola kemitraan usaha perkebunan diatur dan dikembangkan kembali pada UU Perkebunan lama. Bentuk peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 22

- (1) Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan.
- (2) Kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), polanya dapat berupa kerja sama penyediaan sarana produksi, kerja sama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerja sama operasional, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pola kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.³⁷

Ketentuan tersebut di atas menggariskan bahwasanya kemitraan dimaksudkan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan karyawan, pekebun dan masyarakat sekitar serta untuk menjaga keamanan, kesinambungan, dan keutuhan usaha perkebunan³⁸ yang merupakan bentuk dari etika bisnis yang mampu mempererat keutuhan bangsa dengan semangat kerjasama dan gotong-royong. Pelaku usaha perkebunan asing diharuskan bekerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri. Pola kemitraan dilakukan agar masyarakat pemilik tanah tidak kehilangan tanah setelah usaha perkebunan yang dikerjasamakan dengan perusahaan selesai, atau bila perusahaan bangkrut, maka masyarakat masih

³⁷Lihat Pasal 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³⁸Lihat Penjelasan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

mempunyai aset atas tanah perkebunan tersebut.³⁹ Pola kemitraan dibuat agar perusahaan yang datang berinvestasi berusaha menggunakan tanah berdasar hak ulayat dapat saling menguntungkan dengan pemilik hak ulayat.⁴⁰

Akan tetapi pada praktiknya UU Perkebunan lama hanya mampu membuat masyarakat sekitar wilayah perkebunan ketergantungan terhadap pengusaha perkebunan dan tidak sebaliknya. Untuk tenaga ahli terkait teknologi perkebunan atau yang membutuhkan ilmu terapan perguruan tinggi dipastikan perusahaan perkebunan tidak menggunakan sumberdaya manusia disekitar wilayah perkebunan. Masyarakat yang hidup disekitar wilayah perkebunan sebatas dijadikan buruh tani atau buruh kasar dengan upah seminim mungkin yang jelas tidak mencerminkan keadilan. Maka terdapat ketimpangan dalam hal ini, masyarakat tersubordinasi oleh adanya usaha perkebunan. Selain itu pula terdapat banyak sengketa terkait aset tanah perkebunan karena perebutan lahan yang semakin tidak memberikan posisi menguntungkan bagi masyarakat.

B.1.4. Pengamanan Usaha Perkebunan

Perihal bentuk pengamanan pada usaha perkebunan adalah salah satu bentuk peraturan yang menjadi persoalan dalam praktiknya. Pengamanan usaha perkebunan bukan ditujukan bagi perkebunan rakyat, melainkan untuk kepentingan pihak perusahaan perkebunan. Oleh dasar perkebunan yang merupakan instrumen ekonomi strategis berdasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2004 tentang Pengamanan Obyek Vital Nasional, maka menciptakan

³⁹Yance Arizona. **Politik Hukum Perkebunan Era Reformasi: Membaca Proses Pembentukan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan**. ELSAM. 2012.

⁴⁰*Ibid.*

instrumen legal bagi perusahaan perkebunan dan penanggungjawab pengamanan usaha perkebunan tersebut adalah aparat keamanan.

Berikut merupakan rumusan ketentuan pidana dalam UU Perkebunan lama:⁴¹

Pasal 21

Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.

Pasal 47

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Berikut merupakan penjelasan Pasal 21 UU Perkebunan lama:

Yang dimaksud dengan tindakan yang mengakibatkan pada kerusakan kebun adalah suatu perbuatan yang menimbulkan kerusakan pada tanaman, antara lain, penebangan pohon, panen paksa, atau pembakaran sehingga kebun tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan tindakan lain yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan adalah, antara lain, tindakan yang

⁴¹Lihat Pasal 21 jo. 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

mengganggu pekerja sehingga tidak dapat melakukan panen atau pemeliharaan kebun sebagaimana mestinya.⁴²

Ketentuan di atas menjelaskan mengenai larangan bagi siapapun untuk mengganggu jalannya usaha perkebunan dan terdapat hukuman yang diancamkan jika larangan tersebut dilanggar. Namun peraturan tersebut memiliki kekaburan makna yang menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum, khususnya bagi Masyarakat Adat yang tanah ulayatnya diambil alih oleh pihak pengusaha perkebunan melalui HGU. Kemudian penjelasan Pasal 21 yang dipaparkan masih abstrak dan tidak jelas dalam mendefinisikan mengenai kerusakan kebun, aset lainnya, tindakan lainnya, dan terganggunya usaha perkebunan yang di atur pada Pasal 21.

Ketentuan Pasal 21 yang kabur yang kemudian diperkuat oleh Pasal 47 yang menjadikan pelaksanaannya semakin kabur merupakan suatu bentuk hukum yang menjadi trend pada era reformasi. Reformasi suatu bentuk hukum yang memidanakan perkara perdata, karena pada dasarnya perkara terkait perkebunan adalah ranah perdata. Jenis hukum tersebut digolongkan sebagai hukum represif, yang mengutamakan keamanan dalam penerapannya. Maka pasal tersebut seringkali dijadikan legalitas pelaku usaha perkebunan untuk mengkriminalisasi dan mendiskriminasi Masyarakat Adat yang dianggap menghalangi usaha perkebunan yang kerangkanya pun masih kabur.

B.2. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Baru

UU Perkebunan baru dibentuk dengan pertimbangan bahwasanya UU Perkebunan lama sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika dan kebutuhan hukum

⁴²Lihat Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

masyarakat dan belum mampu memberikan hasil yang optimal. UU Perkebunan baru memiliki konsideran yang hampir sama dengan UU Perkebunan lama. Kesadaran terhadap kepentingan kemakmuran rakyat tercermin dalam butir menimbang kedua undang-undang tersebut. Salah satu tujuan pembentukan UU Perkebunan lama untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui sektor perkebunan yang memiliki potensi sangat besar di Indonesia, namun nyatanya terdapat reduksi makna dari rakyat itu sendiri. Karena pada pasalnya hanya rakyat-rakyat tertentu saja yang dapat menikmati kesejahteraan sektor perkebunan tersebut, yakni rakyat dari kalangan kelas atas atau rakyat pemodal. Rakyat kecil, khususnya Masyarakat Adat, justru sering mengalami perlakuan yang tidak berkeadilan dari adanya usaha perkebunan tersebut. Rakyat seringkali menjadi korban korporasi atas nama pembangunan ekonomi nasional dan makna abstrak dari “seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat” yang menjadi cita bangsa.

Dengan adanya penambahan bab dan pasal dari UU Perkebunan lama, yaitu hingga mencapai 19 bab dan 118 Pasal, UU Perkebunan baru memiliki karakter yang tidak jauh berbeda dengan UU Perkebunan lama. Hal tersebut dapat dilihat dari isu krusial dalam bentuk pengaturan mengenai paradigma UU Perkebunan baru yang kembali mengulang kesalahan UU Perkebunan lama, karena pada dasarnya bentuk peraturan yang ditulis pada UU Perkebunan baru hanya sebatas bentuk pengulangan dan penghalusan dari kesalahan yang terdapat pada UU Perkebunan lama. Untuk memahami karakteristik UU Perkebunan baru tersebut maka perlu ditelisik mengenai paradigma UU Perkebunan baru, pengaturan hak atas tanah, bentuk investasi perkebunan dan pola kemitraan, dan pengamanan usaha

perkebunan seperti halnya pembahasan karakteristik UU Perkebunan lama yang telah dibahas sebelumnya.

B.2.1 Paradigma UU Perkebunan Baru

Berdasarkan diktum menimbang yang dijabarkan pada konsideran UU Perkebunan baru⁴³, maka dapat dilihat bahwa UU Perkebunan baru memiliki cita hukum yang sama dengan UU Perkebunan lama yaitu mewujudkan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan memandang bahwa sektor perkebunan memiliki peran penting dan potensi besar dalam pembangunan ekonomi nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan secara berkeadilan sosial. Keberadaan UU Perkebunan baru diharapkan mampu sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat, memberikan hasil yang optimal, dan meningkatkan nilai tambah usaha perkebunan nasional yang tidak dapat dipenuhi oleh UU Perkebunan lama. UU Perkebunan baru diharapkan pula dapat membawa perubahan paradigma terhadap penyelenggaraan perkebunan, menangani konflik sengketa lahan perkebunan, pembatasan penanaman modal asing, kewajiban membangun dan menyiapkan sarana dan pra sarana perkebunan, izin usaha perkebunan, sistem data dan

⁴³Menimbang:

- a. bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan, anugerah Tuhan Yang Maha Esa untuk dimanfaatkan dan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa perkebunan berperan penting dan memiliki potensi besar dalam pembangunan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;
- c. bahwa penyelenggaraan perkebunan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun tentang Perkebunan sudah tidak sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat, belum mampu memberikan hasil yang optimal, serta belum mampu meningkatkan nilai tambah usaha perkebunan nasional, sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang perkebunan;

informasi, dan sanksi bagi pejabat yang bertindak tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.

UU Perkebunan baru merinci capaian yang ingin diperoleh dalam bagian diktum menimbang tersebut di atas dengan mengatur mengenai tujuan perkebunan yang terdapat dalam Pasal 3, sebagaimana tersebut berikut:

Pasal 3

Penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk:

- a) meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- b) meningkatkan sumber devisa negara;
- c) menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;
- d) meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;
- e) meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;
- f) memberikan perlindungan kepada Pelaku Usaha Perkebunan dan masyarakat;
- g) mengelola dan mengembangkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan
- h) meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan.⁴⁴

Berdasar ketentuan tersebut di atas maka dapat terlihat bahwa sebagian besar tujuan penyelenggaraan perkebunan yang diatur dalam UU Perkebunan baru merupakan konsep pemanfaatan dalam bidang ekonomi. Jika dibandingkan dengan tujuan penyelenggaraan perkebunan UU Perkebunan lama, UU Perkebunan baru melakukan perluasan tujuan melalui penambahan tujuan dan rumusan tujuan. Terdapat dua penambahan tujuan, yaitu tujuan memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat dan meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan. Fungsi perkebunan yang sebelumnya dijabarkan secara rinci mengenai ekonomi, sosial budaya, dan ekologi pada UU Perkebunan lama tidak dituliskan kembali dalam UU Perkebunan baru. Sehingga dalam hal ini terdapat

⁴⁴Lihat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

penyederhanaan pengaturan perkebunan pada penyelenggaraan usaha perkebunan dalam konsep pemanfaatan bidang ekonomi skala besar saja dan tidak mengatur pemberdayaan perkebunan masyarakat. Materi perlindungan dan pemberdayaan petani juga tidak diatur dalam UU Perkebunan baru yang keberpihakannya terkesan lebih kepada investasi.⁴⁵ Adapun lingkup pengaturan penyelenggaraan perkebunan pada UU Perkebunan baru adalah perencanaan, penggunaan lahan, perbenihan, budi daya Tanaman Perkebunan, Usaha Perkebunan, pengolahan dan pemasaran Hasil Perkebunan, penelitian dan pengembangan, sistem data dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan Usaha Perkebunan, penanaman modal, pembinaan dan pengawasan, dan peran serta masyarakat.⁴⁶

B.2.2. Hak Atas Tanah

UU Perkebunan baru mengatur bahwasanya pelaku usaha perkebunan dapat diberi hak atas tanah yang dapat diperoleh berupa hak milik, HGU, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai peraturan perundang-undangan. Apabila status tanah yang diperlukan adalah tanah hak ulayat, maka pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah atas hak ulayat tersebut. Mengenai tanah hak ulayat dan Masyarakat Adat, Pasal 12 UU Perkebunan baru mengatur sebagai berikut:

Pasal 12

- (1) Dalam hal tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak ulayat untuk

⁴⁵Masukan Diskusi Kelompok Terarah di Jakarta, 27 Januari 2015 dan 19 Mei 2015 dalam M. Nur Sholikin. **Regulasi Eksploitatif Penebar Ancaman: Catatan Terhadap Undang-Undang Perkebunan**. 2016. ELSAM.

⁴⁶Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

- memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.
- (2) Musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Berdasar ketentuan tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwasanya pengaturan mengenai tanah hak ulayat Masyarakat Adat yang diperlukan oleh pihak pelaku usaha perkebunan, dapat diperoleh setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah hak ulayat. Ketentuan Pasal 12 UU Perkebunan baru menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru mengakui keberadaan hak ulayat Masyarakat Adat, yaitu adanya proses musyawarah antara pelaku usaha perkebunan dan Masyarakat Adat pemegang tanah hak ulayat untuk memperoleh persetujuan penyerahan tanah hak ulayat dan imbalan atas penyerahan tanah tersebut. Penetapan Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan baru mengacu pada peraturan perundang-undangan lainnya, hal tersebut diatur dalam Pasal 13:

Pasal 13

Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat

- (1) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

Pengaturan mengenai instrumen penetapan Masyarakat Adat selama ini masih berbeda-beda dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Terkait Izin Usaha Perkebunan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat, UU Perkebunan baru mengatur larangan pejabat untuk menerbitkan izin di Usaha

⁴⁷Lihat Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁴⁸Lihat Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁴⁹Pada praktik pengaturan Masyarakat Adat selama ini penetapannya dapat dilakukan oleh Bupati melalui Keputusan Bupati. Peraturan lainnya melakukan pengaturan penetapan ini melalui Peraturan Daerah, dalam Masukan Diskusi Kelompok Terarah di Jakarta tanggal 27 Januari 2015, dalam M. Nur Sholikin. *Op.Cit.* Hlm. 23.

Perkebunan di atas tanah ulayat kecuali apabila telah tercapai persetujuan seperti yang diatur pada Pasal 12 ayat (1). Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU Perkebunan baru mengatur sebagai berikut:

Pasal 17

1. Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
2. Ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal telah dicapai persetujuan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).⁵⁰

Frasa “untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya” pada Pasal 12 ayat (1) UU Perkebunan baru merupakan suatu bentuk kekaburan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik pelaksanaannya yang sebelumnya juga terdapat pada UU Perkebunan lama. Pasal tersebut di atas juga mengindikasikan bahwasanya dalam proses musyawarah, Masyarakat Adat harus menyetujuinya atau tidak memiliki pilihan untuk menolak penetapan hak untuk pelaku usaha perkebunan dan bentuk ganti rugi atas tanah hak ulayat tersebut berupa imbalan saja. Imbalan yang memiliki definisi tidak jelas nominalnya, atau bisa dikatakan jumlahnya diserahkan kepada pihak pelaku usaha perkebunan, semakin membuat pasal tersebut menjadi semakin tajam menukik ke bawah dan tumpul menghunus ke atas. Bahkan bentuk penjelasan yang menjelaskan bahwasanya Masyarakat Adat dapat menolak penetapan hak di atas tanah ulayatnya yang sebelumnya terdapat pada penjelasan UU Perkebunan lama dihapuskan pada UU Perkebunan baru ini. Hal ini semakin membuat posisi Masyarakat Adat

⁵⁰Lihat Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

semakin tawar di mata hukum yang dibungkus sedemikian rupa dengan proses musyawarah untuk memenuhi asas-asas yang diusung UU Perkebunan baru⁵¹.

Kemudian dalam penetapan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan tanah untuk usaha perkebunan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan beberapa pertimbangan, diantaranya adalah pertimbangan jenis tanaman, ketersediaan lahan yang sesuai secara agroklimat, modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis, perkembangan teknologi, dan pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang yang akan diatur lebih lanjut di Peraturan Pemerintah. Hal tersebut sesuai dengan yang ditegaskan dalam Pasal 14 UU Perkebunan baru.

UU Perkebunan baru tidak mengatur mengenai jangka waktu HGU. Hal ini berbeda dengan UU Perkebunan lama yang mengatur bahwa HGU untuk perkebunan yaitu diberikan paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU paling lama 35 tahun. Perpanjangan HGU ditetapkan instansi bidang pertanahan dengan syarat bahwa pelaku usaha perkebunan yang mengajukan permohonan perpanjangan hak, berdasarkan penilaian menteri bidang perkebunan telah memenuhi seluruh kewajiban dan melakukan pengelolaan perkebunan.

Mengenai aturan terkait fasilitasi pembangunan kebun masyarakat telah diatur dalam UU Perkebunan baru. Sebelumnya hal tersebut belum diatur dalam UU Perkebunan lama, melainkan diatur terpisah yaitu pada Pasal 11 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman

⁵¹Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Perizinan Usaha Perkebunan, bahwa kebun untuk masyarakat sekitar industri perkebunan paling rendah adalah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh pihak perusahaan untuk mendapatkan IUP-P (Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan) yang wajib dimiliki oleh usaha industri pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit, teh dan tebu. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 58

- (1) Perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan untuk budi daya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh perseratus) dari total areal kebun yang diusahakan oleh Perusahaan Perkebunan.
- (2) Fasilitas pembangunan kebun masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakkan melalui pola kredit, bagi hasil, atau bentuk pendanaan lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kewajiban memfasilitasi pembangunan kebun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak hak guna diberikan.
- (4) Fasilitas pembangun kebun masyarakat sebagaimana pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.⁵²

Meskipun fasilitas pembangunan kebun masyarakat telah diatur dalam UU Peraturan baru, sama seperti kekurangan peraturan-peraturan sebelumnya bahwa pengaturan terkait pembangunan kebun plasma untuk masyarakat tersebut tidak memiliki sanksi yang tegas bagi pengusaha perkebunan yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Selain itu terdapat kekaburan dalam pelaksanaannya yang tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Maka dalam hal ini UU Perkebunan baru belum dapat meng-*cover* ketentuan mengenai luas maksimum dan minimum lahan perkebunan secara pasti dan menuntaskan kesenjangan antara

⁵²Lihat Pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

peraturan dengan pelaksanaan industri perkebunan yang terjadi selama ini. Sehingga masih terjadi ketimpangan antara perkebunan rakyat dengan perkebunan besar.

B.2.3 Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan

UU Perkebunan baru mengatur hal yang sama mengenai pola kemitraan dengan UU Perkebunan lama, yaitu kemitraan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan karyawan, pekebun dan masyarakat sekitar serta untuk menjaga keamanan, kesinambungan, dan keutuhan usaha perkebunan melalui pemberdayaan Usaha Perkebunan Pola kemitraan. Hal tersebut dijelaskan pada penjelasan Pasal 57 ayat (1) UU Perkebunan baru, dimana perusahaan dibuat datang untuk berinvestasi kemudian akan berusaha menggunakan tanah berdasar hak ulayat untuk digunakan sebagai usaha perkebunan.

Mengenai pembiayaan usaha perkebunan UU Perkebunan baru mengatur lebih jelas dibanding UU sebelumnya. Hal tersebut dapat dilihat pada pembagian pembiayaan usaha perkebunan yang dilakukan pemerintah dan pelaku usaha perkebunan yang disebutkan secara jelas dan tegas pada Pasal 93 sebagaimana berikut:

Pasal 93

- (1) Pembiayaan Usaha Perkebunan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara.
- (2) Pembiayaan penyelenggaraan Perkebunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (3) Pembiayaan Usaha Perkebunan yang dilakukan oleh Pelaku Usaha Perkebunan bersumber dari penghimpunan dana Pelaku Usaha Perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah.
- (4) Penghimpunan dana dari Pelaku Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi Perkebunan, peremajaan Tanaman Perkebunan, dan/atau sarana pra sarana Perkebunan.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghimpunan dana dari Pelaku Usaha Perkebunan, lembaga pembiayaan, dan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵³

Berdasar ketentuan Pasal 93 tersebut di atas, maka usaha perkebunan yang dilakukan pemerintah sumber pembiayaannya bersumber dari APBN dan APBD, kemudian pembiayaan usaha perkebunan yang dilakukan pelaku usaha perkebunan bersumber dari penghimpunan dana pelaku usaha perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah yang digunakan untuk pengembangan SDM, penelitian dan pengembangan, promosi, peremajaan tanaman perkebunan, dan/atau sarana pra sarana perkebunan.

Dalam pelaksanaannya, Pemerintah pusat dan daerah sesuai kewenangannya mendorong dan memfasilitasi terbentuknya lembaga keuangan Perkebunan berdasar kebutuhan dan karakteristik usaha perkebunan.⁵⁴ Hal tersebut mengindikasikan bahwa UU Perkebunan baru melibatkan peran pemerintah, baik pusat dan daerah, dalam hal pelaksanaan usaha perkebunan lebih luas dan banyak dibanding UU Perkebunan lama.

Kemudian pada Pasal 95 UU Perkebunan baru menjelaskan mengenai penanaman modal yang sebelumnya tidak diatur pula pada UU Perkebunan lama, yaitu sebagai berikut:

Pasal 95

- (1) Pemerintah pusat mengembangkan Usaha perkebunan melalui penanaman modal modal dalam negeri dan penanaman asing.
- (2) Pengembangan Usaha perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan melalui penanaman modal dalam negeri.

⁵³Lihat Pasal 93 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁵⁴Lihat Pasal 94 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

- (3) Besaran penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun.
- (4) Pembatasan penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan berdasarkan jenis Tanaman Perkebunan, skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu.
- (5) Ketentuan mengenai besaran penanaman modal asing, jenis Tanaman Perkebunan, skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 95, dijelaskan bahwasanya pemerintah pusat dapat mengembangkan usaha perkebunan yaitu melalui penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Penanaman modal yang diutamakan adalah penanaman modal dalam negeri, dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun wajib ada pembatasan penanaman modal asing. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diatur pada Pasal 39 UU Perkebunan baru mengenai pelaku usaha perkebunan sebagai berikut:

Pasal 39

- (1) Usaha Perkebunan dapat dilakukan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri atau penanam modal asing.
 - (2) Penanam modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. badan huku asing; atau
 - b. perseorangan warga negara asing.
 - (3) Penanam modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang melakukan Usaha Perkebunan harus bekerja sama dengan Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan hukum Indonesia.⁵⁶
- Ketentuan Pasal 39 tersebut di atas menggariskan bahwa usaha perkebunan

dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia oleh pelaku usaha perkebunan atau penanam modal asing. Penanam modal asing dapat terdiri atas badan hukum asing maupun perseorangan warga negara asing, dan penanam modal asing tersebut

⁵⁵Lihat Pasal 95 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁵⁶Lihat Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

diharuskan untuk bekerjasama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri. Kemudian kerjasama usaha perkebunan tersebut dilakukan dengan mendirikan badan hukum Indonesia. Maka jelas dalam hal ini UU Perkebunan baru memperhatikan lebih seksama pengaturan mengenai penanaman modal dalam hal ekonomi nasional dengan adanya pembatasan dan pengaturan yang lebih tegas terhadap penanam modal asing.

B.2.4. Pengamanan Usaha Perkebunan

Bentuk pengamanan pada usaha perkebunan masih menjadi suatu sebab yang menuai konflik sosial yang utama dalam praktiknya. Pengamanan usaha perkebunan lebih ditujukan untuk kepentingan pihak perusahaan perkebunan. Hal tersebut jelas dapat terlihat dari pengulangan kesalahan yang dibuat oleh pemerintah dalam pembentukan peraturan terkait pendekatan keamanan dalam pelaksanaan usaha perkebunan. Berikut merupakan ketentuan tersebut yang diatur dalam Pasal 55 jo. Pasal 107 UU Perkebunan baru:

Pasal 55

Setiap Orang secara tidak sah dilarang:

- a. menguasai mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau
- d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.

Pasal 107

Setiap Orang secara tidak sah yang:

- a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau

- d. memanen dan/atau memungut Hasil perkebunan;

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Berdasar peraturan tersebut di atas, maka pasal tersebut dapat dikategorikan sebagai pasal kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat yang tanah ulayatnya diberi landasan HGU tanpa kesepakatan yang benar-benar berasal dari musyawarah yang mufakat. Dapat dilihat pula bahwasanya bentuk pendekatan hukum represif digunakan untuk melindungi pihak pelaku usaha perkebunan dan menjerat Masyarakat Adat. Dipakainya hukum pidana dan pemberian denda yang sangat besar, meski terdapat pengurangan dibanding UU Perkebunan lama, menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru hanyalah bentuk pengulangan dan penghalusan makna saja dengan peraturan yang dituliskan sebelumnya pada UU Perkebunan lama.

Berlakunya pasal kriminalisasi tersebut dapat diterapkan atau dijeratkan pada kegiatan Masyarakat Adat secara *de facto* memiliki unsur yang diatur Pasal 1 angka 5 dan angka 6 UU Perkebunan baru. Namun karena tidak memiliki pengakuan *de jure*, kegiatan yang dilakukan Masyarakat Adat walau untuk memenuhi sumber daya kehidupan atau mata pencahariannya maka dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum. Hal ini jelas menimbulkan diskriminasi pada Masyarakat Adat pemilik hak ulayat dalam pelaksanaan UU Perkebunan baru.

C. Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Tidak Berkeadilan Sosial

Pembangunan bangsa merupakan suatu aktivitas percepatan momentum yang tidak pernah selesai dibahas pada setiap perubahan zaman. Setiap bangsa

memiliki standar masing-masing mengenai indikator kualitas bangsa yang didasarkan pada karakteristik, cita-cita, dan filosofi yang dianutnya. Pembangunan pada hakikatnya adalah untuk manusia sehingga pengukurannya lebih holistik, dalam arti tidak sekedar berkaitan dengan dimensi fisik melainkan juga dimensi lainnya dari eksistensinya sebagai manusia. Selain itu manusia tidak hanya dilihat dalam kapasitasnya sebagai individu, melainkan juga sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kelompok dan lingkungan yang melingkupinya, baik lingkungan alam maupun lingkungan sosial.⁵⁷ Namun bagaimanapun juga pembangunan merupakan kata yang bersifat “terbuka” dan “normatif”, sehingga keterbukaan tersebut dapat menyebabkan polemik akademis maupun praktis terhadap arti pembangunan.

Adanya pembangunan pada bidang perkebunan diharapkan mampu memberikan pengaruh terhadap berbagai sendi kehidupan dari sosial budaya, politik, ekonomi, dan lingkungan. Perkebunan dapat menggerakkan sektor perekonomian lainnya, yaitu menghela sektor-sektor yang lebih hulu (*backward linkages*) dan mendorong sektor-sektor yang lebih hilir (*forward linkages*). Sektor-sektor yang dihela antara lain adalah industri pupuk, benih, pestisida, peralatan/mesin pertanian, sedangkan sektor-sektor yang didorong antara lain adalah industri manufaktur, perdagangan, angkutan, keuangan dan telekomunikasi.⁵⁸

Akan tetapi sejak zaman kolonialisme hingga era reformasi, Indonesia penuh diwarnai oleh konflik agraria yang merebak diseluruh wilayah Indonesia,

⁵⁷Editor: M. Zainuddin Fananie. **Pembangunan Berwawasan Martabat Manusia**. Surakarta: Muhammadiyah University Press. Cetakan Pertama Oktober 1996. Hlm. v-vi.

⁵⁸Ir.achmad Mangga Barani. MM. **Pembangunan Perkebunan Masa Depan**. Disampaikan pada Rapat Senat Luar Biasa dalam rangka Dies Natalis VII dan Wisuda Sarjana Islam Makassar Tanggal 6 Juni 2007 di Makassar. dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Sawit Watch. **HGU & HAM**. Tanpa Tahun. Hlm. 1.

dimana konflik yang terjadi di sektor perkebunan merupakan sektor yang paling menonjol. Hal tersebut terbukti dari hasil penelitian KPA yang menunjukkan perkebunan adalah sektor agraria yang menimbulkan konflik paling tinggi diantara lainnya. Sajogjo berpandangan bahwa pembangunan melalui perkebunan adalah modernisasi tanpa pembangunan.⁵⁹ Hal tersebut dikarenakan sebagian besar masyarakat yang tinggal di sekitar area perkebunan tidak dapat dikatakan sejahtera dan hidup lebih baik dari sebelumnya, atau dalam artian lain perkebunan tidak memberikan perubahan lebih baik yang signifikan justru membuat mereka semakin menderita. Setelah memahami karakteristik UU Perkebunan, maka kemudian dibutuhkan suatu kajian untuk memahami lebih mendalam mengenai risalah pembahasan UU Perkebunan dan anotasi putusan MK untuk mengetahui wujud politik hukum UU Perkebunan secara holistik dan komprehensif.

C.1. Anotasi Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Rancangan UU Perkebunan, baik UU Perkebunan lama maupun UU Perkebunan baru, tidak menuai perdebatan panjang dalam sidang pembahasannya. Justru kedua produk hukum pemerintah tersebut mendapat dukungan penuh dari para fraksi dalam pembentukannya, dan sama sekali tidak mendapatkan pertentangan sama sekali dalam risalah pembahasannya.

C.1.1. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Lama

Pembahasan RUU Perkebunan lama merupakan inisiatif DPR RI yang diusulkan pertama kali oleh Komisi III DPR RI pada 8 Agustus 2002. Berdasar usulan tersebut, pada tanggal 24 September 2002 dilaksanakan rapat paripurna DPR

⁵⁹Sajogjo. 1973. *Dilemma in Modernization without Development in Rural Java*. Bogor Agricultural University, Indonesia. Dalam Andi Muttaqien, dkk. *Op.cit*. Hlm. 11.

dengan agenda mendengar pendapat fraksi-fraksi untuk menggunakan hak inisiatif DPR dalam pengusulan UU Perkebunan lama sebagai UU sektoral yang mengatur perkebunan secara komprehensif dan sistematis. Hal tersebut dilandasi oleh praktik pelaksanaan perkebunan di Indonesia sebelum adanya UU Perkebunan lama masih mewarisi corak dan desain masa kolonial, sehingga terdapat kesenjangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya Masyarakat Adat yang berada disekitar wilayah perkebunan. Demi keberlanjutan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi, maka peran perkebunan sangat dibutuhkan untuk segera diatur dalam peraturan perundang-undangan yang utuh dan komprehensif sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Usaha perkebunan belum diatur secara khusus dalam satu undang-undang tetapi diatur dan mengikuti beberapa peraturan perundang-undangan seperti UUPA, UU Perlindungan Varietas Tanaman, UU Kehutanan, dan peraturan perundangan lainnya.

Pembahasan RUU Perkebunan lama mulai dibahas menjelang akhir masa jabatan anggota DPR RI periode 1999-2004 dan berlangsung dalam waktu singkat, yaitu hanya 6 (enam) bulan. Dimulai pada rapat kerja pertama antara Pemerintah dan DPR RI pada tanggal 9 Februari 2004, kemudian disahkan dalam sidang paripurna DPR RI pada tanggal 12 Juli 2004 dan diundangkan oleh Pemerintah pada 11 Agustus 2004.

Berikut merupakan komposisi keanggotaan fraksi dalam Pembahasan RUU Perkebunan lama:⁶⁰

a. Fraksi PDI Perjuangan : 16 anggota

⁶⁰Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perkebunan Nomor 18 Tahun 2004.

- b. Fraksi Partai Golkar : 14 anggota
- c. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan : 5 anggota
- d. Fraksi Kebangkitan Bangsa : 6 anggota
- e. Fraksi Reformasi : 3 anggota
- f. Fraksi TNI/ POLRI : 4 anggota
- g. Fraksi Partai Bulan Bintang : 1 anggota
- h. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia : 2 anggota
- i. Fraksi Perserikatan Daulathul Ummah : 1 anggota

Berdasar komposisi dan perorganisasian pembahasan RUU Perkebunan lama tersebut di atas, yang terlihat paling dominan dari jumlah keanggotaan fraksi yang terlibat saat itu yaitu fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Golkar. Namun meski demikian, tidak ditemukan pola yang berbeda mengenai penyikapan terhadap isu krusial RUU Perkebunan lama, dan pada dasarnya kesembilan fraksi tersebut menyetujui bahwasanya sistem agribisnis dan pemberian kemudahan bagi investor usaha perkebunan merupakan paradigma UU Perkebunan lama.

C.1.2. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Baru

DPR RI menyatakan UU Perkebunan baru ini dibentuk untuk menghindari potensi konflik lahan antara petani dengan perusahaan perkebunan seperti yang diatur dalam UU Perkebunan lama, yang telah dimintakan uji materiil ke MK. Karena untuk melakukan perubahan UU Perkebunan terdapat dua hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu hak yang berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan kebutuhan hukum masyarakat. Namun kenyataannya, tidak jauh berbeda dengan pembahasan RUU Perkebunan lama, sidang pembahasan RUU Perkebunan

baru yang dilaksanakan pada tanggal 24 sampai dengan 25 September 2014 hanya membutuhkan waktu yang sebentar dan tanpa ada perdebatan panjang dalam proses pembahasannya, di mana pembahasan RUU tentang Perkebunan baru tersebut diikuti oleh jumlah keanggotaan fraksi yang lebih sedikit dibandingkan proses pembahasan RUU tentang Perkebunan lama, yaitu diantaranya adalah:

- a. Fraksi PDI Perjuangan
- b. Fraksi Partai Gerindra
- c. Fraksi Partai Demokrat
- d. Fraksi Partai Golkar
- e. Fraksi Keadilan Sejahtera
- f. Fraksi Partai Amanat Nasional

Sesuai dengan mekanisme pembahasan yang telah disetujui pada Rapat Kerja tanggal 15 September 2014, dibagi beberapa tim dalam proses pembahasan RUU tentang Perkebunan. Tim pengurus bertugas menyempurnakan redaksional draft RUU dan penjelasan pasal, tim kecil bertugas menyempurnakan konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum RUU, dan tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan BAB, pasal, dan ayat RUU tentang Perkebunan.

Terdapat beberapa hal strategis dari naskah akademik yang diajukan oleh Komisi IV DPR RI serta beberapa pemikiran yang melandasi arah pembahasan substansi RUU tentang Perkebunan diantaranya adalah:

1. Terdapat penyesuaian, perubahan struktur dan sistematika antara lain penambahan, perubahan urutan paragraph, dan penghilangan pada bagian dalam BAB, pasal, ayat dan/atau huruf;

2. Beberapa perubahan rumusan yang pada prinsipnya tetap memelihara semangat yang diamanatkan oleh RUU ini, dengan mempertimbangkan faktor keselarasan produk hukum nasional maupun konvensi internasional, kemampuan pemerintah dan masyarakat untuk menanggung implikasi sosial, ekonomi, budaya dari implementasinya, dan potensi, prospek serta tantangan dalam mewujudkan pembangunan perkebunan berkelanjutan;
3. Adanya penyempurnaan redaksional, dengan maksud memperjelas substansi yang akan diatur untuk menghindari adanya berbagai multitafsir.

Maka berdasar pertimbangan tersebut di atas, Kementerian Pertanian menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Perkebunan sebanyak 545 poin DIM yang kemudian akan menjadi materi bahasan pada persidangan RUU tentang Perkebunan. Dimana 541 DIM tersebut belum melibatkan kementerian terkait dengan alasan mengingat keterbatasan waktu di lingkup Kementerian Pertanian dengan rincian sebagai berikut:

- a. Tetap sebanyak 260 DIM (47,71%)
- b. Perubahan redaksional sebanyak 26 DIM (4,77%)
- c. Perubahan substansi sebanyak 259 DIM (47,52%)

Adapun pokok-pokok materi yang telah disepakati pada hasil pembicaraan tingkat I atas pembahasan RUU tentang Perkebunan, diantaranya yaitu:

1. RUU tentang Perkebunan ini terdiri dari 19 Bab dan 118 Pasal;
2. Kewajiban pelaku usaha perkebunan yang memerlukan tanah berupa tanah hak ulayat untuk melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat, untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya;

3. Kewajiban bagi perusahaan perkebunan yang memiliki IUP (Izin Usaha Perkebunan) untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar;
4. Kewajiban membangun kebun bagi unit pengolahan hasil perkebunan tertentu dan berbahan baku impor dalam jangka waktu paling lambat 3 tahun setelah unit pengelolaannya beroperasi; dan
5. Pembicaraan teknis yang dilakukan Pemerintah untuk perusahaan perkebunan milik Negara, swasta dan/atau pekebun.

Bila melihat pokok materi yang telah disepakati, kewajiban pelaku usaha perkebunan yang memerlukan tanah berupa tanah hak ulayat untuk melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya seharusnya tidak menimbulkan konflik yang berulang yang ditimbulkan oleh UU Perkebunan lama. Akan tetapi hanya terdapat sedikit gejolak dalam rapat panitia kerja pembahasan RUU tentang Perkebunan terkait pemberian HGU di atas tanah hak ulayat hanya terlihat pada saat pandangan akhir fraksi. Itupun tidak semua fraksi peka terkait pentingnya pembahasan dan kajian yang mendalam mengenai pemberian HGU di atas tanah hak ulayat serta penyerasian RUU tentang Perkebunan terhadap UUD NRI 1945, UUPA, dan UU terkait lainnya. Antara 6 (enam) fraksi yang menjadi anggota pembahasan RUU tentang Perkebunan, hanya fraksi PDI-P yang memiliki pandangan bahwasanya RUU tentang Perkebunan harus lebih memperhatikan dan dapat memberikan kepastian hukum terhadap masa depan Masyarakat Adat.

Dalam risalah rapat panitia kerja yang dilaksanakan pada tanggal 23-26 September 2014, pihak pemerintah dan DPR hanyalah berkutat pada hal praktik penanaman modal asing, pengusahaan lahan perkebunan, dan proses perolehan izin

Usaha Perkebunan saja. Bukanlah perihal isu-isu strategis yang sebelumnya merupakan kesalahan fatal UU Perkebunan lama yang telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010, yaitu pasal kriminalisasi dan intimidasi terhadap Masyarakat Adat dan petani kecil. Dimana dalam perdebatannya mengutamakan keuntungan dan kemudahan pihak pengusaha perkebunan atau pemodal merupakan kepentingan politik yang kental terlihat dalam proses pembahasannya.

C.2. Anotasi Putusan MK terkait Pembatalan Pasal Inkonstitusional Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Salah satu tujuan didirikannya Negara ini untuk memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana yang termaktub dalam alinea ke-empat Preambule UUD NRI 1945. Dalam amandemen ke-empat UUD NRI 1945, dibentuk MK sebagai suatu lembaga yang menegaskan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi yang telah dijamin oleh konstitusi. Dimana pada hakikatnya, fungsi utama MK adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi (*the intrepreter of constitution*). Sehingga adanya MK juga memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan kepada institusi peradilan, penegak hukum, undang-undang sebagai norma yang berlaku, dan budaya hukum yang hidup di tengah masyarakat Indonesia saat ini.

C.2.1. Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010

Semakin tingginya angka konflik di bidang perkebunan dalam kasus kriminalisasi dan intimidasi petani yang berhadapan dengan perusahaan perkebunan besar, padahal sudah dibuat UU sektoral di bidang perkebunan yang

mengatur secara komprehensif tentang perkebunan, mendorong empat orang petani, Japin, Vitalis Andi, Ngatimin alias Keling, dan Sakri yang memberikan kuasa kepada PIL-Net untuk beracara di MK untuk mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 21 dan Pasal 47 UU Perkebunan lama.

Lokus konteks kasus ini adalah para petani dan Masyarakat Adat yang tanahnya diklaim menjadi wilayah yang berlandaskan HGU yang diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan perkebunan. Lahan-lahannya digusur dan diambil alih secara sewenang-wenang tanpa perundingan dan ganti rugi yang berkeadilan. Kemudian dalam memperjuangkan haknya, perusahaan perkebunan menggunakan Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama sebagai senjata legal untuk mengkriminalisasi Masyarakat Adat yang dianggap telah melanggar ketentuan larangan tindakan merusak kebun atau asetnya yang berakibat kepada terganggunya usaha perkebunan.

Permohonan pengujian Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama secara khusus berkaitan dengan frasa:

Melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.

Frasa tersebut di atas dirumuskan secara samar, tidak jelas, dan tidak rinci, serta pemahaman yang terlalu luas dan rumit mengenai perbuatan yang dikualifikasi sebagai tindak pidana. Sehingga hal tersebut menimbulkan multi tafsir dan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 tentang prinsip Negara hukum, Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 tentang kepastian hukum, dan

membatasi hak warga Negara untuk mengembangkan diri, dan hilangnya rasa aman Masyarakat Adat yang tanah Hak Ulayatnya direbut dengan landasan HGU sebagaimana dijamin dalam Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 G ayat (1), dan juga Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945. Dimana hal tersebut berpotensi tinggi dan aktual menimbulkan peluang dan keleluasaan untuk disalahgunakan karena ketentuan tersebut dibuat secara lentur, subyektif, multitafsir, dan sangat tergantung interpretasi penguasa dan pengusaha perkebunan dalam mengartikan kriteria “setiap orang” dalam frasa Pasal 21 UU Perkebunan lama:

Setiap orang yang dianggap melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan dapat dipidana.⁶¹

Pada tanggal 12 Oktober 2010 atau setelah 53 hari pendaftaran perkara pengujian UU Perkebunan lama dilaksanakan persidangan dengan agenda pemeriksaan pendahuluan. Kemudian pada tanggal 1 November 2010 menyidangkan kembali pengujian UU Perkebunan lama dengan agenda pemeriksaan perbaikan permohonan, dan dilanjutkan kembali pada tanggal 22 Februari 2011 persidangan dengan agenda mendengarkan keterangan Pemerintah dan ahli yang diajukan oleh pemohon. Namun berbeda dengan argumentasi dan alasan-alasan hukum yang didalilkan oleh ahli yang menerangkan kekurangan dan ketidakserasian isi dan norma UU Perkebunan lama dengan UUD NRI 1945, tidak terlihat perspektif alternatif dan tidak memberikan jawaban terhadap klarifikasi

⁶¹Lihat Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

dalil yang diajukan oleh para pemohon oleh pemerintah dalam menyelesaikan berbagai persoalan substansial dalam UU Perkebunan lama.⁶²

Setelah memeriksa permohonan para pemohon, keterangan pemerintah, keterangan DPR, keterangan pihak terkait, keterangan ahli dari pemohon, ahli pemerintah, ahli pihak terkait, saksi pemerintah, serta alat bukti lain yang diajukan, maka pada tanggal 19 September 2011 dengan suara bulat tanpa adanya *dissenting opinion*, Mahkamah berkesimpulan bahwa Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan; para pemohon memiliki kedudukan hukum mengajukan permohonan; dan permohonan para pemohon beralasan menurut hukum. Kemudian dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa Pasal 21 beserta Penjelasannya, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU Perkebunan lama bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁶³

Akan tetapi benar saja pemaparan Suharto selaku salah satu ahli dari pemerintah pada sidang perkara Nomor 55/PUU-VIII/2010, apabila Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku, maka akan terjadi peningkatan penyerobotan tanah perkebunan dan perusakan terhadap kebun dan industri pengolahan hasil perkebunan. Sehingga usaha perkebunan tidak dapat melaksanakan fungsinya, yaitu fungsi ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Maka pemerintah bersama Komisi VI DPR RI dengan segera merumuskan UU Perkebunan baru yang disahkan pada 2014, yang sangat disayangkan kembali mengulangi kesalahan yang sama dengan UU Perkebunan

⁶²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010

⁶³Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010

lama. Yaitu memasukkan lagi pasal kriminalisasi dan intimidasi pihak perusahaan perkebunan kepada Masyarakat Adat yang sebelumnya telah dibatalkan oleh MK.

C.2.2. Putusan MK Nomor 122/PUU-VIII/2015

Tertanggal 28 Agustus 2015 Kepaniteraan MK menerima Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 261/PAN.MK/2015 tanggal 15 September dari para pemohon, M. Nur, AJ. Dahlan, dan Theresia Yes, yang kesemuanya adalah petani yang memberikan kuasa pada Tim Advokasi Rakyat Pekebun yang berkantor di PIL-Net. Kemudian berkas diperbaiki dan diterima pada tanggal 28 Oktober 2015.

Pasal yang diuji dalam permohonan pengujian UU Perkebunan baru adalah Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, dan Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d. Hal ini dikarenakan dalam perumusan dan pembahasannya Pemerintah dan DPR tidak mematuhi hakikat dari Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010, sebab pasal-pasal yang dimohon ujikan tersebut adalah bentuk pengulangan saja dari pasal-pasal yang telah dibatalkan sebelumnya oleh MK.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah menimbang bahwa Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru berpotensi secara faktual menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar hak asasi para pemohon. Namun para pemohon tidak menjelaskan hak konstitusional yang telah dirugikan karena pemberlakuan UU Perkebunan baru. Para pemohon hanya menguraikan pasal-pasal yang mencerminkan pembedaan kedudukan dan perlakuan, ketidakadilan, ketidakpastian hukum, dan bersifat diskriminatif serta kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat dan masyarakat yang berada diwilayah sekitar perkebunan. Sehingga para pemohon

tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan. Selain itu menurut pertimbangan MK, masalah pada penerapan Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru harus dibaca dalam semangat yang serupa dengan keberlakuan ketentuan pidana dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e dan huruf i UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengecualikan masyarakat yang hidup secara turun temurun dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial yang diputus MK dalam perkara nomor 95/PUU-XII/2014. Maka dalam amar putusannya MK menolak permohonan para pemohon. Hal tersebut dikarenakan berdasar penilaian atas fakta dan hukum yang diuraikan oleh pemohon dan ahli para pemohon, Mahkamah menilai apa yang dialami oleh para pemohon bukan kerugian konstitusional sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

C.2.3. Putusan MK Nomor 138/PUU-XIII/2015

Setelah permohonan ditolak oleh MK, tidak serta merta membuat para pejuang keadilan di bidang perkebunan berhenti berjuang. Pada tanggal 27 Oktober 2015, Kepaniteraan MK menerima kembali pengajuan permohonan uji materiil UU Perkebunan baru. Para pemohon dalam permohonan kali ini berbeda dari permohonan sebelumnya terkait UU Perkebunan, dimana para pemohon kali ini diantaranya adalah Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS); Perkumpulan Sawit Watch; Aliansi Petani Indonesia (API); Serikat Petani Indonesia (SPI); Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa); dan *Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy* (Field), yang memberikan kuasa hukumnya pada Advokat dan Pembela Hak-Hak Konstitusional yang tergabung dalam Tim Advokasi Keadilan Perkebunan.

Norma UU Perkebunan baru yang dimohonkan pengujian kali ini juga lebih kompleks daripada permohonan sebelumnya. Norma materiil tersebut diantaranya adalah Pasal 12 terkait proses penggunaan tanah Hak Ulayat Masyarakat, Pasal 13 terkait cara penetapan Masyarakat Adat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Pasal 27 ayat (3) terkait kegiatan pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik, Pasal 29 terkait kewenangan melakukan pemuliaan tanaman varietas unggul, Pasal 30 ayat (1) terkait proses peredaran varietas hasil pemuliaan dari luar negeri, Pasal 42 terkait syarat kegiatan usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, Pasal 55 terkait larangan dalam proses pembangunan usaha perkebunan, Pasal 57 terkait mitra usaha perkebunan, Pasal 58 ayat (1), (2) terkait proses dan pelaksanaan izin usaha perkebunan, Pasal 107 terkait ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan dalam proses pembangunan usaha perkebunan yang dilaksanakan sesuai Pasal 55, dan Pasal 114 ayat (3) mengenai penanaman modal asing dalam UU Perkebunan baru. Untuk pendalaman pembahasan, seperti diawal dijelaskan bahwasanya penulis hanya befokus pada hal-hal yang berkaitan dengan tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat. Maka kajian hanya difokuskan pada pasal-pasal terkait tanah Hak Ulayat dan Masyarakat Adat yaitu Pasal 2, Pasal 13, dan Pasal 55 jo. Pasal 107 UU Perkebunan baru.

Fakta hukum yang dipaparkan dalam permohonan kedua ini, hampir sama dengan permohonan pertama yang sudah ditolak oleh MK. Bahwasanya dipaparkan UU Perkebunan baru juga memiliki permasalahan konstitusional seperti UU Perkebunan lama dan pasal-pasal yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi kembali dirumuskan

di UU Perkebunan baru. Kemudian dipaparkan pula UU Perkebunan merupakan kelemahan mendasar atas sejarah perkebunan di Indonesia, karena menciptakan dualisme pertanian di Indonesia yang mendukung padat modal dan pertanian keluarga, sehingga muncul kontestasi dan konflik agraria yang mengakibatkan perampasan tanah Masyarakat Adat sebagai petani sekaligus disertai pelanggaran hak asasi manusia.

Ahli dari para pemohon memaparkan bahwasanya Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 55 jo. 107 UU Perkebunan merupakan suatu bentuk norma peraturan yang inkonstitusional. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya menyebutkan apabila Pasal 12 UU Perkebunan baru dibaca lebih cermat lagi, maka pasal tersebut hanyalah bentuk pengulangan dan penghalusan saja dari UU Perkebunan lama yang telah diminta dimohonkan uji materiil. Kemudian Prof. Dr. Achmad Sodiki selaku guru besar agraria dan mantan wakil ketua Hakim MK dan juga saksi ahli para pemohon memaparkan bahwa Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru merupakan salah satu peraturan yang mengancam keberadaan Masyarakat Adat dengan hak-hak tradisionalnya, dan menggusur keberadaan Masyarakat Adat yang datang dari berbagai arah.

Berbeda dengan aturan UU No. 51 Prp 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, jalan musyawarah diutamakan jika terjadi pemakaian tanah seperti yang dimaksud dalam Pasal 55 UU Perkebunan baru, bukanlah hukuman pidana penjara atau denda yang jumlahnya terlampau banyak untuk dapat ditebus oleh petani dan Masyarakat Adat. Ketentuan sanksi pidana penjara dan denda pada Pasal 107 UU Perkebunan baru semakin menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru merupakan wajah baru dari hak

erphacht, yang lebih menguntungkan pemodal dan semakin membuat posisi Masyarakat Adat semakin tawar di hadapan hukum. Justru menurut Prof. Sodiki, menilai UU Perkebunan baru ini lebih kejam dibanding ketentuan hak erphacht pada masa kolonial, dimana pada masa kolonial orang-orang Bumiputra yang tanpa hak memakai tanah milik Negara atau swapraja dimana terdapat hak erphacht, maka segala hak dan kekuasaan dari pemegang hak erphacht tersebut tidak dapat dikurangi sesuai dengan peraturan hukum keperdataan bukanlah dikenai hukuman pidana penjara dan denda. Karena sekalipun Masyarakat Adat memakai tanah hak erphacht, bila tindakannya sesuai dengan hukum adat, mereka tidak dapat disalahkan dan pemegang hak erphacht tidak bisa dipertahankan lagi.

Setelah para ahli pemohon menyampaikan argumennnya, datang giliran Pemerintah berargumentasi, dimana mereka mempertanyakan kedudukan hukum para pemohon. Karena menurut pemerintah para pemohon tidak memiliki hubungan langsung dengan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji materiil. Karena pada dasarnya UU Perkebunan baru mengatur mengenai Masyarakat Adat, Pelaku Usaha Perkebunan, Pekebun, dan Perusahaan Perkebunan, bukanlah para pemohon. Sehingga kerugian konstitusional yang didalilkan pemohon tidak bersifat spesifik dan tidak dapat dipastikan akan terjadi. Hal tersebut juga sama dengan yang dilakukan oleh pihak DPR, dimana pihak DPR memohon pada Mahkamah untuk mempertimbangkan parameter kerugian konstitusional para pemohon sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, PMK No. 006/PUU-III-2005, dan PMK No. 011/PUU-V/2007.

Selain itu pemerintah dan DPR juga memandang bahwasanya Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru sudah memenuhi kriteria pelaksanaan yang

tertulis pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, dan pembentukan rumusan Pasal 55 jo.107 UU Perkebunan baru telah diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana yang disyaratkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan dan telah mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-VIII/2010. Dan apabila pasal-pasal tersebut di atas dicabut, maka akan berpotensi meningkatkan konflik perkebunan; terdapat ketidakpastian usaha perkebunan; menurunnya investasi perkebunan; menurunnya devisa Negara; dan berkurangnya penyerapan tenaga kerja yang sebelumnya menjadi alasan dari lahirnya UU Perkebunan baru untuk mengganti UU Perkebunan lama.

Turut mendukung pemaparan Pemerintah dan DPR, pihak terkait yang turut memberikan pemaparan mengenai uji materiil UU Perkebunan baru juga menguatkan bukti bahwasanya penetapan pasal-pasal yang diujikan merupakan kepentingan nasional dan telah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. UU Perkebunan baru telah memerhatikan ketentuan pembuatan peraturan perundang-undangan secara optimal, dan juga telah memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di bidang perkebunan, diantaranya yaitu perlindungan, pertumbuhan ekonomi, pembangunan nasional, dan kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Apabila ketetapan pasal-pasal tersebut dicabut, maka konflik di bidang perkebunan akan semakin menyeruak ke permukaan, khususnya perebutan tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat dan pemilik modal asing yang semakin berkuasa.

Kemudian Mahkamah dalam kewenangannya memaparkan pertimbangan hukum mengenai kedudukan hukum para pemohon dan pokok permohonan para pemohon. Dimana menurut Mahkamah, para pemohon memiliki kedudukan hukum

untuk mengajukan permohonan uji materiil UU Perkebunan baru dan untuk sebagian pokok permohonan para pemohon beralasan menurut hukum. Dimana kemudian di amar putusannya, Mahkamah menyatakan mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, diantaranya adalah:

1. Pasal 27 ayat (3) UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*orang perseorangan*” dalam ketentuan yang dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk orang perseorangan petani kecil;
2. Pasal 29 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ketentuan dimaksud tidak dimaknai termasuk orang perseorangan petani kecil;
3. Pasal 30 ayat (1) UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak berlaku bagi varietas pemuliaan yang dilakukan oleh petani kecil dalam negeri untuk komunitas sendiri;
4. Pasal 42 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*hak atas tanah dan/atau izin usaha perkebunan*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai hak atas tanah dan izin usaha perkebunan;
5. Pasal 55 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*setiap orang secara tidak sah*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk anggota kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah memenuhi

persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-VI/2007;

6. Pasal 107 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*setiap orang secara tidak sah*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk anggota kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-VI/2007.⁶⁴

Maka berdasar putusan tersebut di atas, ketentuan Pasal 55 jo. 107 tidak lagi memiliki kekuatan mengikat. Namun Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru tetap berlaku, hal tersebut dikarenakan Mahkamah menilai Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

C.3. Pengabaian Prinsip Keadilan Sosial pada Politik Hukum Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Undang-Undang Perkebunan

Politik hukum UU Perkebunan berdasarkan sejarah perkembangan, memiliki peranan penting bagi masa depan masyarakat, bangsa, negara dan peradaban. Penyelenggaraan usaha perkebunan cukup tangguh dalam menghadapi dan bertahan dalam segala krisis perekonomian yang melanda Indonesia. Usaha perkebunan perlu diselenggarakan, dikelola, dilindungi, dan dimanfaatkan secara terencana, terpadu, dan bertanggungjawab mampu meningkatkan perekonomian bangsa dan negara. Sehingga dengan adanya kesadaran bahwasanya pengamanan usaha perkebunan dipandang mendesak karena maraknya konflik sosial antara pihak pengusaha perkebunan dan masyarakat sekitar perkebunan, khususnya

⁶⁴Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-XIII/2015

Masyarakat Adat yang di atas tanah ulayatnya terdapat HGU perkebunan, maka UU Perkebunan pun dibuat. Pemerintah Indonesia menganggap dibentuknya UU Perkebunan adalah landasan hukum dalam pengembangan pembangunan di sektor perkebunan dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai cita bangsa yang dituangkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Akan tetapi secara substansial yang telah dijabarkan sebelumnya pada karakteristik UU Perkebunan, dapat terlihat jelas bahwa UU Perkebunan membuka secelah ruang usaha pelestarian eksploitasi oleh pengusaha perkebunan terhadap rakyat dan lahan perkebunan, dan juga menciptakan suatu hubungan ketergantungan rakyat terhadap pengusaha perkebunan. Orientasi pembangunan perkebunan difokuskan pada bentuk kebun besar, maka terdapat konsentrasi dalam hak penggunaan tanah yang berlebihan oleh perusahaan kebun besar.

HGU yang dimiliki oleh pihak pengusaha perkebunan lambat laun menggeser keberadaan Masyarakat Adat dan petani kecil yang berada di kawasan sekitar lahan perkebunan. Pengakuan bersyarat Masyarakat Adat yang tanahnya diperlukan untuk lahan HGU ditujukan semata-mata untuk kepentingan pengusaha perkebunan, yaitu suatu bentuk fasilitas perpanjangan HGU atas tanah perkebunan dan segala bentuk fasilitas keamanan yang disediakan oleh pemerintah terhadap pengusaha perkebunan. Sehingga jelas terlihat bahwa pembangunan perkebunan bukanlah untuk kepentingan masyarakat Indonesia secara menyeluruh, terutama Masyarakat Adat, yang berada di sekitar kawasan perkebunan.

Merujuk pada berbagai substansi dan karakteristik UU Perkebunan, risalah pembahasan UU Perkebunan, dan anotasi Putusan MK yang membatalkan pasal-pasal inkonstitusional UU Perkebunan, terdapat beberapa catatan penting dalam

konteks persoalan pengaturan prinsip dasar perlindungan hak asasi manusia yang perlu untuk digarisbawahi untuk menentukan politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan, diantaranya adalah:

1. UU Perkebunan yang menimbulkan ambiguitas atau multitafsir.

UU Perkebunan telah mengakui status hak ulayat Masyarakat Adat, namun tidak memberi acuan yang jelas kategorisasi Masyarakat Adat perkebunan. Penjelasan mengenai syarat pengakuan terhadap Masyarakat Adat yang sebelumnya dijabarkan pada penjelasan UU Perkebunan lama yang secara utuh belum dapat mendefinisikan Masyarakat Adat dalam perkebunan secara spesifik dan komprehensif dihapuskan, kemudian hanya ditulis cukup jelas pada UU Perkebunan baru. Hak ulayat dan Masyarakat Adat dimasukkan dalam muatan materi Pasal 1 UU Perkebunan baru mengenai ketentuan umum, namun perbedaan lingkup penjelasan yang lebih spesifik dibanding dengan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya terkait hak ulayat dan Masyarakat Adat tidak dipaparkan secara rinci dan jelas. Maka dalam hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Ari Sukanti Hutagalung pada risalah pembahasan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, bahwasanya hanya di Indonesia yang membuat Undang-Undang dengan penjelasan, *a law citation of rule of law*, namun pada praktik perumusan Undang-Undang fungsi penjelasan justru hanya menjelaskan hal yang sudah jelas namun tidak menjelaskan hal-hal yang berpotensi menimbulkan ambiguitas dan multitafsir suatu makna. Hal tersebut terjadi pula dalam UU Perkebunan, yaitu pemahaman mengenai hak ulayat dan Masyarakat Adat

dalam sektor perkebunan. Berikut merupakan pasal-pasal UU Perkebunan yang menimbulkan ambiguitas atau multitafsir, diantaranya adalah:

a. Kekaburan Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru

- Bentuk penyerahan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat terhadap pengusaha perkebunan pada Pasal 12 UU Perkebunan baru berarti pengalihan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat merupakan suatu kesesatan dalam berpikir. Karena pada dasarnya dengan menyerahkan tanah ulayatnya sekalipun mendapat imbalan, Masyarakat Adat akan kehilangan wewenang atas tanah ulayatnya sekaligus merupakan suatu tindakan membubarkan kesatuan Masyarakat Adat. Lalu Hak Ulayat Masyarakat Adat merupakan salah satu unsur mutlak keberadaan Masyarakat Adat, sehingga apabila Masyarakat Adat yang posisinya rentan tersebut kehilangan hak ulayatnya maka mereka kehilangan *legal standing* untuk mengajukan pengujian UU terhadap UUD dan kehilangan kekhasannya, serta tidak diakui eksistensinya sebagai Masyarakat Adat untuk selamanya. Maka hal ini mengindikasikan bahwasanya politik hukum UU Perkebunan adalah untuk menyingkirkan peran Masyarakat Adat pada sektor perkebunan yang dinilai dapat menghambat pertumbuhan ekonomi di bidang perkebunan.
- Musyawarah yang dimaksud dalam Pasal 12 merupakan perbuatan hukum perdata, maka seharusnya peralihan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat melalui kesepakatan bukan persetujuan, bukan pula penyerahan tanah dan imbalan antara pelaku usaha perkebunan dan Masyarakat Adat secara sepihak atau sewenang-wenang. Maka dalam

hal ini terdapat potensi multitafsir dalam definisi penyerahan tanah ulayat kepada pelaku usaha perkebunan. Pengaturan terkait proses kesepakatan dengan Masyarakat Adat dibatasi pada pencapaian penyerahan dan imbalan yang kemudian menempatkan Masyarakat Adat dalam posisi tawar dan lemah dibandingkan dengan posisi pengusaha perkebunan.

- Pasal 13 UU Perkebunan baru menggariskan bahwa penetapan Masyarakat Adat melalui peraturan perundang-undangan, namun hingga sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Masyarakat Adat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa politik hukum UU Perkebunan yang tidak berkeadilan dalam penyelenggaraan musyawarah antara Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan dalam penyerahan tanah atas hak ulayatnya yang kabur dan tidak jelas kerangkanya. Pasal 13 UU Perkebunan juga telah membuat pengakuan dan penghormatan terhadap Masyarakat Adat yang diatur pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi semakin kabur dan tidak mampu menyentuh makna keadilan sosial. Apakah pengaturan mengenai pengakuan dan penghormatan Masyarakat Adat tersebut bersifat hakiki dan utuh atau hanyalah hsl yang semu.
- b. Sepanjang frasa “*setiap orang*” pada Pasal 55 jo. 107 UU Perkebunan baru memiliki arti yang sangat luas dan berpotensi menimbulkan multitafsir. Namun pada praktik pelaksanaan usaha perkebunan, frasa setiap orang selalu disempitartikan oleh pihak pengusaha perkebunan dan Pemerintah

adalah petani dan Masyarakat Adat yang siapa saja mengganggu atau menghambat proses usaha perkebunan. Dalam hal ini pihak pengusaha perkebunan mendapat fasilitas perlindungan dan keamanan dari pemerintah yang menggunakan pendekatan hukum represif, sehingga menimbulkan hubungan subordinatif antara Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan.

2. Pengulangan kesalahan yang sama dengan dimuatnya kembali ketentuan-ketentuan diskriminasi dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat. Pasal yang disepakati dalam risalah sidang pembahasan RUU tentang Perkebunan baru pun memuat aturan yang sama dengan UU Perkebunan lama, tidak ada perubahan secara signifikan di UU Perkebunan baru. Berikut merupakan tabel perbedaan dari UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru:

Tabel 5. Perbedaan UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru

Pengaturan Tentang	UU Perkebunan Lama	UU Perkebunan Baru	Keterangan
Penggunaan tanah Hak Ulayat untuk perkebunan	<p>Pasal 9 ayat (2)</p> <p>Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang</p>	<p>Pasal 12</p> <p>(1) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.</p> <p>(2) Musyarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan</p>	<p>Tidak terdapat perbedaan signifikan di antara pasal tersebut. Hanya ada sedikit perubahan dari Pasal 9 ayat (1) ke Pasal 12 ayat (1), yaitu perubahan frasa “kesepakatan” menjadi “persetujuan”, dimana pada risalah sidang pembahasan hal ini tidak menimbulkan perdebatan meski menjadi salah satu</p>

	bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.	ketentuan peraturan perundang-undangan.	poin dalam DIM yang diajukan DPR.
Larangan yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan	<p>Pasal 21</p> <p>Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.</p>	<p>Pasal 55</p> <p>Setiap Orang secara tidak sah dilarang:</p> <p>a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;</p> <p>b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayata Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;</p> <p>c. melakukan penembangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau</p> <p>d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.</p>	<p>Tidak terdapat perbedaan yang jelas di antar kedua pasal tersebut, bahkan bisa dikatakan bahwa pasal tersebut adalah sama. Hanya saja Pasal 55 UU Perkebunan baru menjabarkan frasa larangan terhadap setiap orang yang lebih rigid. Namun poinnya sama saja, bahwasanya frasa “setiap orang” merupakan pisau hukum yang tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Sehingga tidak dapat melindungi seluruh rakyat Indonesia seperti yang diamanatkan dalam konstitusi.</p>
Sanksi pidana terhadap setiap orang yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan	<p>Pasal 47</p> <p>(1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha</p>	<p>Pasal 107</p> <p>Setiap Orang secara tidak sah dilarang:</p> <p>a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;</p> <p>b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah</p>	<p>Pasal sanksi pidana tetap menjadi pelaksana dari pasal yang berisi larangan, walaupun perkara perkebunan berada dalam ranah perdata namun sanksi pidana tetap ditegakkan. Dan perubahannya hanyalah pada jumlah denda dan kurungan penjara yang</p>

	<p>perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).</p>	<p>masyarakat atau Tanah Hak Ulayata Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;</p> <p>c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau</p> <p>d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan;</p> <p>sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).</p>	<p>hanya ber-kurang sedikit saja, itu pun dalam risalah pembahasan UU Perkebunan baru tidak diperdebatkan lebih mendalam lagi terkait metode perhitungannya.</p>
--	---	--	--

Sumber: Bahan hukum primer, Penulis, diolah, 2017.

Hal tersebut di atas mengindikasikan bahwasanya politik hukum UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru memiliki karakteristik yang sama, yaitu lebih mendukung dan berpihak pada pemodal untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang ekonomi khususnya perkebunan dan mengesampingkan fungsi ekologi dan budaya sosial, serta mereduksi makna kesejahteraan seutuhnya. Upaya penyediaan fasilitas lahan, perlindungan,

keamanan yang optimal dari pihak pemerintah terhadap pengusaha perkebunan atau penanam modal membuat bangsa ini masih mempertahankan hukum kolonial yang menyengsarakan Masyarakat Adat. Politik hukum UU Perkebunan juga dinilai sumir dan melanggar asas *lex certa* karena tidak merumuskan secara jelas dan rinci uraian perbuatan pidananya berikut bentuk kesalahannya, sehingga dapat merugikan kepentingan petani.

3. UU Perkebunan adalah bentuk hukum represif yang jelas digunakan untuk melindungi pengusaha perkebunan dan menjerat Masyarakat Adat yang dianggap sebagai penghambat pelaksanaan usaha perkebunan dengan melibatkan peran serta aparat keamanan. UU Perkebunan mengikuti trend produk hukum pada era reformasi yang belum mampu seutuhnya untuk melepaskan diri dari Orde Baru yang otoriter, menggunakan pendekatan keamanan dalam penerapan usaha perkebunan, dan berfokus pada pembangunan ekonomi namun tidak terlalu mepedulikan keberlanjutan ekologi dan sosial budaya. Kemudian dipakainya hukum pidana dan pemberian denda yang penentuan jumlahnya tidak jelas berdasarkan apa saja, menunjukkan bahwasanya UU Perkebunan hanya bentuk pengulangan sejarah yang menjelma menjadi tragedi yang lebih pantas disebut lelucon. Sehingga pasal-pasal yang berisikan bentuk peraturan yang mengkriminalisasi dan mendiskriminasi Masyarakat Adat, dimana produk hukum represif ini adalah hasil dari perselingkuhan antara politik dan hukum yang mengakibatkan eskalasi konflik sosial yang tinggi di Indonesia.
4. Pasal-pasal UU Perkebunan yang diajukan permohonan uji materiil ke MK hingga 3 (tiga) kali, kemudian dinyatakan bahwa beberapa pasal tidak memiliki

kekuatan mengikat lagi oleh Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010 dan No. 138/PUU-XIII/2015, mengindikasikan bahwa sejatinya selain mengulang sejarah sebagai tragedi Pemerintah dan DPR dalam pembentukan UU Perkebunan juga tidak mengindahkan Pancasila dan Konstitusi sebagai sumber hukum Indonesia. Hal tersebut sesuai kiranya dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR menunjukkan lebih dari 50% undang-undang yang dikeluarkan pasca reformasi tidak merujuk nilai pancasila dalam proses pembuatannya. UU Perkebunan dapat dikatakan tidak mencerminkan ideologi bangsa oleh karena:

a. Tidak berkeadilan sosial

UU Perkebunan membuat hubungan Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan menjadi hubungan subordinatif. UU Perkebunan juga menyebabkan kedudukan Masyarakat Adat di hadapan hukum menjadi rentan dan tawar, sehingga mengancam eksistensi Masyarakat Adat untuk dapat diakui dan dilindungi oleh Negara. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keadilan belum dapat dirasakan oleh semua warga negara, bentuk keadilan hanya dapat dirasakan oleh beberapa pihak saja.

b. Tidak berperikemanusiaan

UU Perkebunan tidak mampu melindungi seluruh warga negara Indonesia dan menjunjung tinggi martabat manusia sesuai yang diamanatkan Pancasila dan Konstitusi, dimana bentuk hukum represif lebih menguntungkan pengusaha perkebunan dalam menjalankan usahanya dan menjadikan Masyarakat Adat sebagai pihak yang selalu dirugikan karenanya. Diskriminasi dan kriminalisasi seolah-olah menjadi hal biasa

yang dialami oleh Masyarakat Adat, bahkan setelah hadirnya UU Perkebunan membuat keadaan tersebut semakin sering terjadi.

c. Tidak mempersatukan bangsa

UU Perkebunan tidak mencerminkan asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan yang diamanatkan Pancasila karena hukum yang harusnya berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia, justru mendegradasi keutuhan bangsa. UU Perkebunan yang memiliki tujuan utama agribisnis berkelanjutan belum seutuhnya memerhatikan dengan seksama keberlanjutan dan keberlangsungan Masyarakat Adat. Devisa Negara masih menjadi fokus utama untuk mewujudkan pembangunan bidang ekonomi melalui perkebunan besar.

d. Tidak memberikan kesejahteraan dan kemakmuran

UU Perkebunan menunjukkan bahwasanya kekuasaan tidak benar-benar ada pada rakyat, melainkan berada di tangan eksekutif, legislative, dan yudikatif sebagai penegak hukum sekaligus wakil-wakilnya dalam kehidupan bernegara. Amanat mengenai hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum bukanlah yang sebaliknya, seolah hanyalah retorika belaka. Kenyataannya hukum yang diakibatkan oleh keberlakuan UU Perkebunan bersifat tumpul ke atas dan tajam menukik ke bawah. Bingkai demokrasi tidak mampu menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga masih terdapat kesenjangan dan kohesi sosial yang tinggi di dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia.

5. Dibatalkannya pasal terkait diskriminasi dan kriminalisasi Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan oleh MK, mengindikasikan bahwasanya terdapat pertentangan UU Perkebunan dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Politik hukum UU Perkebunan dinilai tidak sesuai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena selain mendiskreditkan Masyarakat Adat beserta hak dan daerah teritorinya, UU Perkebunan juga lebih berpihak pada sistem agribisnis nasional. Bentuk peraturan UU Perkebunan mengindikasikan adanya penyimpangan semangat politik hukum Pancasila, Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 A, Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 I, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang harus dipahami secara keseluruhan, Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UUPA, serta Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai ketentuan hutan adat bukan hutan negara pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010 dan Putusan Nomor 138/PUU-XIII/2015 mengenai pembatalan pasal tentang kriminalisasi dan diskriminasi petani dan Masyarakat Adat pada UU Perkebunan.

Penyimpangan semangat politik hukum UU Perkebunan tersebut di atas, membuat hak Masyarakat Adat tercerabut dan secara pasti dapat menghapuskan eksistensialisme Masyarakat Adat di Indonesia. Tertib masyarakat baru telah membuat karakter agraris-feodalistik hilang dan beranjak ke model kapitalis-industrialis yang membutuhkan norma yang mampu menjawab tantangan zaman.

Terdapat banyak faktor penyebab politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan tidak berkesesuaian dengan cita hukum bangsa yang berkeadilan sosial. Dimana hal tersebut menyebabkan Indonesia

sebagai negara besar dengan wilayah luas yang pada dasarnya bersifat agraris selalu miris. Kondisi obyektif mengenai susunan pemikiran, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam suatu masyarakat pada hakikatnya merupakan produk yang saling berinteraksi, yaitu:

- a. Dinamika internal;
- b. Intervensi pemerintah (dengan berbagai kebijakannya);
- c. Intervensi pihak lain atau pengaruh faktor eksternal; dan
- d. Warisan sejarah.

Maka berdasarkan bentuk politik hukum UU Perkebunan yang lebih mengutamakan kepentingan pemodal dan konflik agraria yang terjadi pada persoalan tanah ulayat Masyarakat Adat dalam sektor perkebunan, dapat disimpulkan bahwasanya terdapat 3 (tiga) pengingkaran dasar agraria, diantaranya adalah:

1) Terdapat komodifikasi tanah

Adanya tindakan pemerintah dan swasta yang menyamakan kurs tanah dan sumberdaya agraria dengan barang dagang lainnya. Sehingga pembangunan selalu menempatkan tanah dan sumberdaya agraria sebagai sarana pengembangan investasi dan sumber pendapatan. Dimana dalam hal ini terdapat pandangan bahwa tanah dan sumberdaya agraria sebagai suatu obyek yang harus selalu di eksploitasi secara maksimal untuk keuntungan yang maksimal pula, yang tentu saja harus didukung oleh sejumlah peraturan perundang-undangan yang memihak kepada pemodal.

2) Memandang tanah dari segi ekonomisnya saja

Terdapat bentuk pengingkaran hubungan manusia dan tanah yang bersifat kompleks (ekonomi, sosial, budaya). Dimana hal tersebut membuat tanah hanya memiliki nilai ekonomis tinggi saja, dan mengabaikan nilai filosofis, politik, sosial, dan kultural yang melekat pada tanah. Maka terjadi penyempitan makna tanah dalam hal ini, yang menimbulkan akibat membendung adanya perbedaan kepentingan, persepsi, nilai atau pendapat tentang tanah yang menuai konflik pertanahan dan konflik sosial atas nama pembangunan nasional.

3) Adanya pengabaian sejarah perkebunan

Tidak pernah belajar dari sejarah seolah selalu menjadi sejarah kelam dari perkembangan bangsa besar ini. Dimana pengulangan kesalahan-kesalahan di masa lalu tidak pernah mampu menjadikan bangsa ini dapat melewati perkara yang sama. Perkebunan yang menjadi salah satu bidang pemutaran roda ekonomi bangsa selalu menempati urutan tertinggi dalam hal konflik sosial.

Hakikat yang terdapat dalam suatu masyarakat mengenai pemikiran, penguasaan dan penggunaan tanah tersebut di atas memiliki kesamaan diantara berbagai negara yang perekonomiannya ditopang oleh perkebunan. Hal tersebut seharusnya menjadi bahan berbenah politik hukum yang tidak berkeadilan sosial dalam UU Perkebunan, namun ternyata hanya menjadi lelucon dari suatu pengulangan ironi bangsa. Dimana menempatkan perkebunan sebagai pintu masuk kolonial di abad 17 selalu menjadi momok besar bagi Masyarakat Adat hingga saat ini. Berikut merupakan ciri yang melekat pada negara yang bertopang pada bidang perkebunan:

- a. Sistem ekonomi perkebunan besar ditopang dan didominasi pemikiran bahwa ekspor komoditi hasil perkebunan harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. Perkebunan besar menguasai tanah-tanah yang luas, tak terbatas atau tak dibatasi;
- c. Kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi *supply* tenaga kerja yang tersedia di pasar. Karena itu diciptakan mekanisme “ekstra-pasar” (budak belian; kuli kontrak; transmigrasi; dan sejenisnya);
- d. Perkebunan besar dikelola dengan cara ketat dan tercatat dalam sejarah sebagai “cenderung bengis”. Birokrasi semacam ini oleh sementara pakar disebut dengan istilah “plantokrasi”;
- e. Birokrasi perkebunan tidak terjangkau oleh kontrak social, karena pada umumnya perkebunan besar merupakan “*enclave*” yang terisolasi dari masyarakat.⁶⁵

⁶⁵Kata Pengantar G. Winardi dalam Rikardo Simarmata. **Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara**. Yogyakarta: Insist Press, 2002. Hlm. iv-vi.

BAB V

**BENTUK IDEAL POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN
MENCAPAI KEADILAN SOSIAL ATAS TANAH ULAYAT
MASYARAKAT ADAT**

Ubi societas ibi ius atau yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti “Dimana ada masyarakat disitu ada hukum” yang dicetuskan oleh Marcus Tullius Cicero menjadi pijakan dasar bahwa idealisme kehadiran hukum dalam masyarakat mampu membuat kehidupan menjadi lebih baik. Hukum hadir sebagai pengoreksi suatu keadaan yang kurang ideal menjadi suatu keadaan yang seharusnya dan ideal.

Politik hukum dalam hal ini hadir pada titik perjumpaan antara realisme hidup dan tuntutan dari suatu idealisme. Karena politik hukum berbicara mengenai *what thought* terhadap *what is* atau berbicara mengenai “apa yang seharusnya” yang tidak selalu identik dengan “apa yang ada”. Politik hukum berlaku aktif pada “apa yang ada” dan mencari “apa yang seharusnya”. Hal tersebut juga mengindikasikan bahwa politik hukum bertugas menilai kenyataan sekaligus merubahnya ke arah yang secara hakiki benar, baik, dan adil adanya. Oleh sebab itu mengenai apa yang benar, baik, dan adil secara hakiki harus diperjuangkan untuk mewujudkan tujuan politik hukum.

A. Basis Politik Hukum yang Ideal

Politik hukum berbicara mengenai perwujudan tujuan-tujuan yang ideal. Sehingga sarat akan esensial tujuan hukum dalam filsafat ilmu hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Tugas politik hukum sebagai suatu hal yang mencapai tujuan bersama dengan metode yang tepat dan konfigurasi hukum yang efektif, pasti memiliki tujuan ideal yang dilekatkan pada hukum untuk

kemudian diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga tujuan ideal tersebut menjadi poros dari politik hukum. Menurut Bernard L. Tanya, untuk mencapai poros ideal politik hukum yang sesuai dengan agenda kepentingan bersama suatu bangsa maka perlu dasar pijak politik hukum, yaitu diantaranya adalah basis ideologi, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral. Basis politik hukum tersebut bertujuan menuju pada satu inti yaitu terpeliharanya integrasi tujuan bangsa. Dimana setiap produk hukum yang tidak terintegrasi sesuai pijakan politik hukum, maka dianggap bertentangan dengan cita bangsa.

A.1. Basis Ideologi

Steeman berpandangan bahwa nilai sebagai sesuatu yang dijunjung tinggi, dapat memberikan makna pada kehidupan dalam hal titik-tolak, isi, dan tujuan. Kemudian ideologi yang berposisi sebagai perangkat nilai menyebabkan ideologi berfungsi sebagai suatu “sistem makna” yang mengarahkan visi yang diinginkan. Selain itu, ideologi berfungsi sebagai *guiding principle*, norma kritik, dan nilai yang mampu memotivasi setiap tindakan dan pilihan yang akan diambil oleh penguasa atau pencipta politik hukum. Maka dalam hal ini ideologi berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) untuk meraih visi dan bersifat apriori. Karena merupakan suatu visi dan bentuk cita-cita ketercapaian suatu bangsa, ideologi harus dituangkan dalam bentuk normatif dan konstitutif⁶⁶ dan memiliki nilai moral.

Ideologi bangsa Indonesia adalah Pancasila yang menyediakan berbagai kerangka dalam penataan kehidupan bangsa yang lebih baik dengan kerangka ontologis, kerangka normatif, dan kerangka operasional⁶⁷. Pancasila sebagai

⁶⁶Bernard L. Tanya. **Politik Hukum....** *Op.cit.* 2011 Hlm. 13-17.

⁶⁷Sila Pertama, memberikan *kerangka ontologis* manusia Indonesia, bahwa keberadaannya berkaitan dengan Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber nilai, kebenaran, dan makna. Sila Kedua, *kerangka normatif* manusia Indonesia yang dituntut hidup beradab, adil, dan berperikemanusiaan.

sumber segala sumber hukum Indonesia menjadi pedoman, batu uji, pemandu, dan alat filterisasi sekaligus tujuan dari semua politik hukum nasional. Sehingga meminjam istilah Paul Scholten, Pancasila merupakan *eschaton*, tidak hanya pada akhir tetapi juga permulaan untuk segala hal bagi bangsa Indonesia.

A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwasanya Pancasila merupakan norma atau asas yang menjadi pedoman dan bintang pemandu UUD NRI 1945, perundang-undangan, dan peraturan lainnya. Hal tersebut dikarenakan Pancasila sebagai norma fundamental negara membentuk norma-norma hukum lainnya secara berjenjang sesuai hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur secara riil dan konkrit perilaku kehidupan masyarakat Indonesia. Sehingga tidak terdapat pertentangan atau konflik antara norma hukum yang lebih tinggi dan lebih rendah dan sebaliknya.

Pancasila mengandung beberapa asas yang merupakan cerminan tekad dan aspirasi bangsa Indonesia, diantaranya yaitu:

1. Asas Ketuhanan

Asas tersebut mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.

2. Asas Perikemanusiaan

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi martabat manusia.

3. Asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan

Sila Ketiga menyodorkan ‘tesis persatuan’ sebagai *kerangka operasional*, dalam ‘kehidupan berbangsa’. Kemudian Sila Keempat memberikan ‘tesis kerakyatan’ sebagai *kerangka operasional* dalam hidup bernegara. Sedangkan Sila Kelima mematok ‘tesis keadilan sosial’ sebagai *kerangka operasional* dalam hidup bermasyarakat. Dalam *Ibid.* Hlm. 15-16.

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.

4. Asas Demokrasi

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.

5. Asas Keadilan Sosial

Asas tersebut mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum.⁶⁸

Berdasar falsafah, postulat moral, dan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, maka perubahan hubungan sosial, hubungan kekuatan politik pasca reformasi dan amandemen UUD 1945, situasi sosial ekonomi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan lingkungan hidup dan iklim, dan perkembangan masyarakat yang begitu cepat dan dinamis, serta berbagai tantangan kompleks lainnya di masa mendatang mengharuskan Indonesia menjadikan Pancasila sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia akan tetap relevan untuk dipijaki dan dijadikan sandaran politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, karena Pancasila merupakan konsensus bersama bangsa Indonesia dalam menata kehidupan ditengah masyarakat heterogen Indonesia yang memiliki *overlapping consensus*.

⁶⁸Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. **Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum**. Bandung: Alumni. 2000. Hlm. 138-139.

A.2. Basis Norma

Basis normatif dalam politik hukum itu mutlak diperlukan, karena kalau tidak maka keputusan dan kebijakan yang diambil dapat bergeser dan meleset dari semangat ideologi. Hal tersebut dikarenakan ideologi pada umumnya hanya terdiri dari prinsip-prinsip yang bersifat sangat umum dan teoritis, sehingga ketersediaan basis normatif dapat menentukan keperluan praksis untuk memperjuangkan dan mewujudkan derivasi prinsip-prinsip yang terkandung dalam ideologi.

Dalam kerangka normatif terdapat beberapa pemikiran mengenai apa yang disebut dengan benar, baik, dan adil itu seperti apa. Rujukan utama mengenai benar, baik, dan adil tentu ada pada ideologi yang dianut, dimana bentuk dan isinya tersedia dalam ideologi tersebut secara implisit maupun eksplisit. Oleh karenanya, kerangka normatif mengenai apa yang disebut dengan benar, baik, dan adil tersebut mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai ideologi dan sumber hukum tertinggi yang sesuai cita bangsa bangsa harus menjadi pemandu dan alat filterisasi kerangka normadalam penyusunan politik hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum yang berkeadilan dan bersifat komprehensif sesuai cita bangsa.

A.3. Basis Konstitusi

Dengan prinsip-prinsip yang mutatis mutandis pokok pikiran Pancasila dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang kemudian memandu dan merancang bangun politik hukum diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat bangsa Indonesia. Karena pada sebuah negara hukum modern, konstitusi adalah hukum tertinggi yang menjadi tolok ukur dan batu uji semua hukum di bawahnya. Maka untuk dapat disebut sebagai hukum, segala bentuk peraturan perundang-

undangan tidak dapat bertentangan dengan konstitusi.⁶⁹ Sehingga ideologi dapat mendeterminasi mengenai pengaturan dan pembatasan kekuasaan dan menjamin hak dan kepentingan warga negara atau terkhususnya Masyarakat Adat sebagai subyek hukum yang telah ada eksistensinya jauh sebelum Indonesia merdeka.

Indonesia sebagai negara hukum menjalani prinsip berdasarkan atas hukum, seperti asas legalitas, asas pembagian kekuasaan, asas jaminan dan perlindungan HAM, dan asas kekuasaan kehakiman yang bebas untuk mengendalikan Negara c.q Pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang. Logika konstitusionalisme menyediakan mekanisme saling kontrol antar dan atau kepada institus kekuasaan negara lewat aturan-aturan dalam konstitusi, sehingga pergulatan sosial tentang kekuasaan dan korupsi kekuasaan dapat terkontrol dan terlegitimasi dengan baik. Logika konstitusionalisme tersebut kemudian dikembangkan dalam sistem konstitusional untuk mewujudkan keadilan konstitusional (*constitutional justice*). Dimana dalam hal ini rakyat memiliki jaminan bahwa pemerintah menjunjung tinggi hak-hak tertentu dari rakyat melalui prinsip susunan dan organisasi Negara, alat kelengkapan negara, tugas dan wewenang, dan hubungan antara pemerintah dan warga negara. Maka jelas bahwa hakikat konstitusi diantaranya adalah:

- a. Kumpulan kaidah tentang pembatasan kekuasaan negara terhadap rakyat;
- b. Dokumen tentang pembagian tugas dari lembaga-lembaga negara;
- c. Deskripsi kerangka kerja bagi lembaga-lembaga negara; dan
- d. Penegasan HAM rakyat yang diperintah.

⁶⁹Bernard L. Tanya. **Politik Hukum**.... *Op.cit.* 2011 Hlm. 26-27.

A.4. Basis Moral

Suatu kebijakan yang mutu dan orientasinya pada kepentingan orang banyak dan sesuai cita bangsa, maka hanya bisa lahir dari lembaga atau pengambil keputusan yang memiliki tingkat kesadaran moral yang mumpuni. Sehingga basis moral diperlukan dalam politik hukum sebagai agenda kepentingan bersama, agar politik hukum tidak berubah wajah menjadi politisasi hukum.

Peta moralitas Kohlberg menjelaskan bahwa pengelolaan politik hukum tidak dapat ditangani dengan basis moral yang berorientasi pada jenjang yang bersifat instrumental seperti “takut dihukum”, “takut rugi”, ataupun moralitas “demi sekaum”. Hal tersebut dikarenakan bahwasanya politik hukum hanya akan menjadi alat untuk mencapai kenikmatan sebanyak-banyaknya dan mengurangi kesakitan sedapat-dapatnya. Realitas moral bersifat instrumental yang disebutkan di atas merupakan cerminan penegakan hukum di Indonesia. Sehingga penegakan hukum di negeri ini tidak pernah berjalan maksimal, atau bahkan menimbulkan kekecewaan yang begitu luas dalam praktiknya. Dimana aturan yang melimpah dan berdirinya banyak lembaga yang terbentuk belum mampu menciptakan ketaatan hukum masyarakat yang berkeadilan sosial sesuai cita bangsa.

Kemudian Kohlberg menyebutkan bahwa yang dibutuhkan oleh politik hukum adalah basis moralitas “taat asas”, yaitu merupakan moralitas jenjang keempat yang termasuk dalam tahap moralitas konvensional. Dimana orientasi moralitas taat asas dapat menyelesaikan konflik loyalitas yang ditimbulkan oleh moralitas instrumental, yaitu akan merujuk pada hukum obyektif yang mengutamakan kepentingan atau hukum yang lebih tinggi dan lebih berdimensi lintas kelompok yang mempunyai keabsahan yang lebih luas. Hukum dalam hal ini

adalah hukum negara yang berlaku secara lebih universal dengan lebih memperhitungkan hak dan kewajiban orang lain.

Politik hukum menurut Bernard L. Tanya yang memiliki ranah berbicara tentang apa yang seharusnya mengoreksi keadaan yang kurang ideal dan serentak menghadirkan yang seharusnya, juga butuh moralitas yang lebih dari taat asas. Hukum yang berlaku wajib ditaati dan tidak dipertanyakan tersebut justru dapat dianggap salah. Maka menurut Kohlberg pada jenjang kelima, orang menyadari bahwa hukum-hukum yang ada sebenarnya tidak lain dari bentuk kesepakatan-kesepakatan, maka kesepakatan jugalah yang dapat mengubah hukum. Tidak ada hukum yang serta merta dianggap sakral dan tidak dapat diubah. Sehingga pada jenjang kelima ini, akal memiliki fungsi yang sentral yaitu untuk mengetahui dan memahami hukum yang lebih benar dan baik. Moralitas ini berada pada tahap pasca konvensional.

B. Bentuk Ideal Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan

Pembentukan hukum dalam praktiknya adalah pertarungan berbagai kepentingan, dalam hal ini hukum harus berfungsi sebagai sarana yang mengatur bagaimana masyarakat memperoleh sumber-sumber daya, kepada siapa sumber daya itu diberikan, berapa besar bagian yang diberikan pada masing-masing penerima, dan apakah syarat yang harus dipenuhi oleh si penerima sumber daya tersebut. Sehingga politik pembentukan hukum yang ideal harus dipengaruhi, diwarnai, dan dijiwai oleh nilai-nilai, pandangan hidup, dan cita hukum masyarakat. Oleh sebab itu harus diketahui terlebih dahulu masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia, baru setelahnya dapat diketahui sistem hukum

yang tepat untuk mewujudkan cita-cita dan politik hukum yang dikehendaki masyarakat.

Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai kesepakatan cita bangsa Indonesia memaparkan secara eksplisit bahwa masyarakat yang dicita-citakan adalah suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata yang dicapai dengan cara yang beradab dan berperikemanusiaan yang pada gilirannya tercapai keselarasan, keserasian, dan ketentraman bagi seluruh rakyat Indonesia. Maka Pancasila sebagai paradigma nilai-nilai dasar secara normatif menjadi dasar, kerangka acuan, dan tolok ukur segenap aspek pembangunan nasional yang dijalankan di Indonesia. Hal ini sebagai konsekuensi atas pengakuan dan penerimaan bangsa Indonesia terhadap Pancasila sebagai cita bangsa.

Untuk merancang suatu bentuk undang-undang yang ideal perlu memperhatikan basis-basis politik hukum yang menurut Bernard L. Tanya terdiri dari basis ideologis, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral. Hal tersebut dikarenakan politik hukum yang ideal merupakan suatu cita-cita dan kepentingan bersama bangsa ini secara keseluruhan, bukan hanya sebagian orang saja. Maka untuk mewujudkan politik hukum yang ideal tersebut, dibutuhkan pembaharuan hukum sesuai dengan sejarah bangsa dan kerangka Pancasila yang menjadi dasar cita bangsa Indonesia.

B.1. Pembaharuan Undang-Undang yang Pancasila

Gugatan uji materiil atas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 merupakan tolok ukur atas ketidakpuasan dan kekecewaan masyarakat terhadap produk legislasi yang dihasilkan pemerintah bersama parlemen.⁷⁰ Selain terkesan

⁷⁰Ketua MK periode 2008-2011 Mahfud MD mengatakan, sebanyak 29 persen produk undang-undang telah dibatalkan MK selama tahun 2012. Pembatalan ini dinilai sebagai buruknya

lalai dalam pembentukan undang-undang, pemerintah dan parlemen juga kurang hati-hati dan kurang taat pada prinsip-prinsip yang dianut Pancasila dan konstitusi pada saat proses pembentukan undang-undang.

Pertimbangan kuantitas dalam proses pembentukan peraturan undang-undang di Indonesia lebih mengemuka dibandingkan dengan pertimbangan kualitas peraturan undang-undang yang diundangkan. Dari banyaknya peraturan undang-undang yang dikeluarkan, belum diikuti dengan langkah-langkah pengharmonisasian mulai dari waktu perancangan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan peraturan undang-undang. Sehingga muncul berbagai gugatan atau permohonan uji materi atas ketidaksesuaian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 merupakan kasus yang paling marak diajukan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁷¹ Maka dalam hal ini pembaharuan hukum di Indonesia khususnya dalam pembaharuan materi hukum (*legal substance*) sampai dengan saat ini masih jauh dari harapan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat Indonesia.

Sebagai negara hukum Indonesia memiliki politik hukum peraturan undang-undang yang mendatangkan seluas-luasnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, yang hanya dapat dicapai dengan terselenggaranya suatu sistem peraturan undang-undang yang harmonis hingga dapat membentuk sistem hukum yang mengabdikan

kualitas UU yang diproduksi.⁷⁰ Bahkan pada Januari 2013 dinyatakan bahwa, tahun 2012, permohonan pengujian UU yang dikabulkan meningkat menjadi 31 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 22,3 persen, dengan selisih kenaikan pembatalan UU sebanyak 8,7 persen.⁷⁰ Pengajuan permohonan uji materi atas undang-undang sepanjang 2003 sampai dengan 2014 (tahun berjalan) sebanyak 946 kasus, dan 141 dari 946 kasus tersebut dikabulkan gugatannya oleh MK. Anonim. **Rekap PUU** (Online: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>). Diakses pada tanggal 22 Mei 2017.

⁷¹Mia Kusuma Fitriana. **Pancasila: Jalan Terang Menembus Hiruk Pikuk Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia dalam Paradigma Pancasila)**. Hlm. 1.

pada tujuan negara. Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 yang akan diwujudkan melalui politik hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang bersumber dan berakar pada berbagai sistem hukum yang digunakan oleh masyarakat Indonesia meliputi sistem hukum Adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa, atau dengan kata lain bahwa sistem hukum Adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa adalah bahan baku pembentukan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif melalui politik hukum nasional⁷² untuk mencapai cita bangsa. Oleh karena itu tatanan hukum dalam peraturan undang-undang harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

1. berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
2. mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah dan rasionalitas nilai;
5. aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah;
6. responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.⁷³

Berdasar prasyarat tatanan hukum yang harus dipenuhi dalam peraturan undang-undang di atas, hukum sebagai jembatan akan mampu membawa ide yang

⁷²Otong Rosadi. **Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Tentang Kehutanan dan Undang-Undang Tentang Pertambangan (Periode Tahun 1967-2009)**. Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok. Tahun 2010. Dalam Otong Rosadi, Andi Desmon. **Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum**. Yogyakarta: Thafa Media. 2012. Hlm. 89-90.

⁷³Bernard Arief Sidharta. **Refleksi Tentang Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia**. Bandung: Mandar Maju. 2000. Hlm. 212.

dicita-citakan suatu bangsa menjadi sebuah realitas. Prasyarat tatanan hukum tersebut di atas juga akan mampu membungkus diskursus pengaturan mengenai Masyarakat Adat yang senantiasa menuai perdebatan selalu penting untuk dikaji lebih dalam hingga menemukan solusi yang solutif dan berkeadilan, terlebih pada hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat, dalam peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Masyarakat Adat sebagai sendi keberagaman pendirian Republik Indonesia secara fundamental seperti apa yang dituangkan dalam semboyan *Bhineka Tunggal Ika* dan Sila Ketiga Pancasila yaitu Persatuan Indonesia, sehingga menjadikan keberlangsungan hidup Masyarakat Adat yang berkeadilan menjadi salah satu falsafah dan tujuan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu diperlukan sebuah langkah strategis dalam menentukan pembaharuan *legal substance* pada peraturan undang-undang yang berpedoman kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.⁷⁴ Sehingga undang-undang dapat berlaku efektif saat diterapkan pada masyarakat sekaligus sebagai bentuk pemenuhan hak konstitusi masyarakat.

B.2. Politik Hukum Undang-Undang yang Pancasila

Disharmonisasi peraturan undang-undang disebabkan oleh ketiadaan kerangka implementasi terhadap konsep segala sikap, perilaku, kebijakan, dan peraturan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam pembentukan peraturan undang-undang selama ini. Hal ini dikarenakan nilai

⁷⁴Lihat Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pancasila belum sebangun senapas dengan praktiknya, Pancasila dalam bidang hukum hanya menjadi jargon belaka. Untuk mewujudkan suatu sistem peraturan undang-undang yang harmonis, maka diperlukan suatu upaya penyelarasan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara yang disebut dengan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.⁷⁵ Harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi yang penting, agar dalam pemberlakuannya tidak terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya. Sehubungan dengan hal tersebut Mahfud MD memperkenalkan 4 (empat) kaidah pedoman pembaharuan politik hukum dalam peraturan undang-undang yang tidak sekedar menempatkan Pancasila menjadi jargon belaka, diantaranya yaitu:

1. Politik hukum dan kebijakan umum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun teritori.
2. Politik hukum dan kebijakan umum harus berdasarkan upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus.
3. Politik hukum dan kebijakan hukum harus berdasarkan upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
4. Politik hukum dan kebijakan hukum harus berdasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban.⁷⁶

Berdasar pedoman pembaharuan politik hukum tersebut di atas, maka seyogyanya Pancasila merupakan titik temu semua elemen yang menyatukan dan memperkuat bangsa Indonesia. Untuk mewujudkan politik hukum yang ideal maka pembentuk hukum harus memperhatikan pengembangan hukum yang sesuai

⁷⁵Setio Sapto Nugroho. **Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**. 2009. Hlm. 4.

⁷⁶M. Mahfudz MD. **Pancasila sebagai Hasil Karya dan Milik Bersama**. Dalam Kongres Pancasila0 2009, Sekjen dan Kepanitiaan MK. Jakarta. Hlm. 31-32.

dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal tersebut di atas sepaham dengan apa yang Meuwissen paparkan dalam buku terjemahannya tentang Pengembangan Hukum⁷⁷ bahwasanya pembentukan hukum berpengaruh penting terhadap pemberlakuannya di tengah masyarakat. Terdapat 2 (dua) momen sentral dalam pembentukan hukum tersebut, yaitu:

1. Momen Politik-Idiil

Menampilkan isi undang-undang yang diinginkan yang berkaitan dengan hal mengartikulasi tujuan politik sedemikian rupa. Sehingga penyelesaian politik menjadi dimungkinkan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses politik, akan tetapi perundang-undangan bukan sekedar endapan konstelasi praktik politik namun juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil perundang-undangan mengimplikasikan bahwa realisasi asas-asas hukum (cita hukum) harus ditegakkan. Maka disinilah politik dan hukum saling berkaitan erat.

2. Momen Perundang-undangan

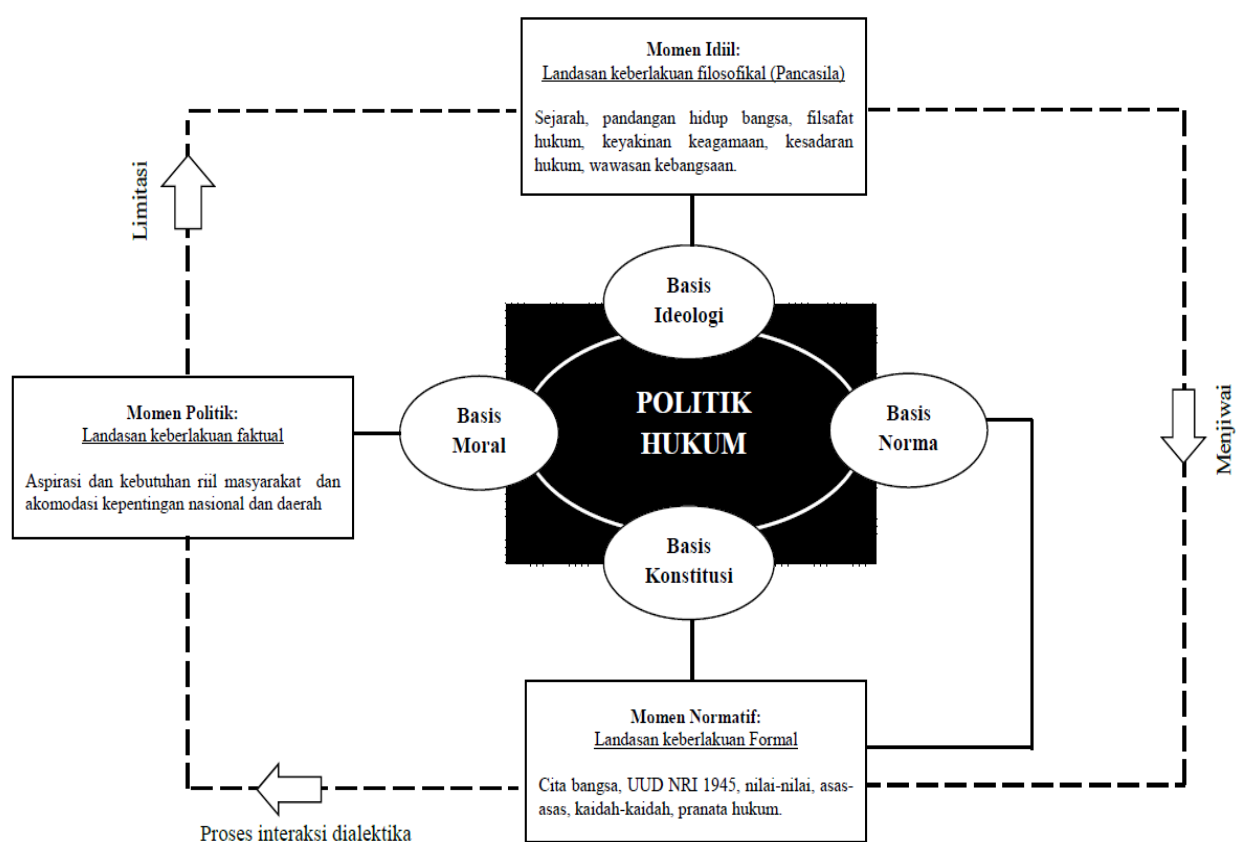
Pembentukan peraturan perundang-undangan mengandalkan kemampuan perumusan pemahaman dalam naskah normatif yang konkrit dan bersifat yuridis teknis. Keahlian penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan dengan pemahaman hukum yang baik dan penting untuk merumuskan prinsip, asas, dan pengertian umum ke dalam teks normatif yang konkrit.

Berdasarkan 2 (dua) momen sentral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dipaparkan oleh Meuwissen tersebut di atas, maka

⁷⁷D. H.M. Meuwissen. **Pengembangan Hukum**. Terjemahan B. Arief Sidharta dalam Pro Justitia, Tahun VII Nomor 1 Januari 1994.

untuk mewujudkan realisasi cita hukum ditentukan politik hukum dan keahlian penyusunan peraturan perundang-undangan dengan pemahaman hukum yang holistik dan komprehensif. Pada dua momen itulah politik hukum yang sesuai dengan cita bangsa diwujudkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berikut merupakan gambar rekaan politik hukum ideal undang-undang pada momen politik-idiil:

Gambar 4. Kerangka Ideal Politik Hukum Undang-Undang pada Momen Politik-Idiil



Sumber: Bahan Hukum Sekunder, Peneliti, diolah, 2017.

Gambar rekaan di atas merupakan bentuk alur berpikir praktis politik hukum ideal Bernard L. Tanya dalam momen politik-idiil Meuwissen. Berdasar gambar rekaan di atas, dapat terlihat bahwasanya politik hukum ideal ditentukan oleh basis ideologi, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral pada momen

pengartikulasian politik dalam bentuk kaidah norma yang sedemikian rupa hingga dapat efektif diterapkan dan mendatangkan seluas-luasnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sesuai cita bangsa. Dimana kesemua basis tersebut haruslah berkesesuaian antara satu sama lain hingga mampu menghasilkan politik hukum yang mampu mewujudkan agenda kepentingan bersama.

Momen idiil sebagai landasan keberlakuan ideologi Pancasila menjiwai momen normatif sebagai landasan keberlakuan formal. Hal tersebut bertujuan agar kaidah norma yang diatur dapat sebangun dan senapas dengan sejarah dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Kemudian momen normatif juga harus melalui proses interaksi dialektika dengan momen politik yang berlandaskan keberlakuan faktual mengenai aspirasi kebutuhan riil masyarakat dan akomodasi kepentingan negara dan daerah. Interaksi dialektika merupakan merupakan konsep komunikasi yang mengelola dan menyelesaikan kontradiksi-kontradiksi kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkeadilan dan berkemanfaatan. Hal tersebut dikarenakan interaksi dialektika antara kedua momen tersebut tidak bersifat linear melainkan dikarakteristikan dengan fluktuasi yang terjadi antara keinginan yang kontradiktif. Sehingga landasan keberlakuan formal tidak bersifat kaku, melainkan mengikuti aspirasi kebutuhan rakyat dan juga mampu memenuhi akomodasi negara dan daerah, atau dapat dikatakan bahwa hukum mampu bersifat progresif sesuai kebutuhan masyarakat. Kemudian momen politik yang berlandaskan keberlakuan faktual juga tidak bisa sewenang-wenang dalam menghendaki momen normatif, karena keberlakuannya dibatasi oleh momen idiil.

Dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan pembentukan peraturan undang-undang, sistem peraturan undang-undang, asas-asas yang terkandung

dalam Pancasila, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi negara hukum, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi konstitusionalisme, asas-asas yang terkandung dalam prinsip hukum yang umum, asas-asas perundang-undangan yang baik, serta asas kewenangan, harus diperhatikan sebaik mungkin.⁷⁸ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah pedoman yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang dalam pembentukan peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan selain momen politik-idiil, momen pembentukan peraturan perundang-undangan mempengaruhi praktik penerapan undang-undang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, apakah mampu sesuai dengan cita bangsa atau tidak.

Pembentukan peraturan undang-undang harus benar-benar memperhatikan penguatan Pancasila sebagai simbol persatuan dan dasar berpijak kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila harus dipahami, dihayati, dan diamalkan secara sungguh-sungguh sehingga tidak menimbulkan disorientasi peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Pancasila sebagai sumber hukum dan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar adalah batu uji, pemandu, dan filterisasi sekaligus menjadi tujuan dari semua politik hukum nasional pada dasarnya berlaku mutatis mutandis bagi politik pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan undang-undang.⁷⁹ Sehingga dalam pembentukan peraturan undang-undang melalui metode penelitian hermeneutika, diharapkan mampu menghubungkan realitas di

⁷⁸Otong Rosadi. **Studi Politik Hukum.....** *Op.cit.* Hlm. 90.

⁷⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Pasal 2 dengan tegas menggariskan “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”. Kemudian dalam Pasal 3 dengan tegas pula dinyatakan bahwasanya “UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”.

luar pikiran dan dalam kesadaran bangsa dalam waktu bersamaan dan mampu tercipta politik hukum undang-undang yang ideal dan berkeadilan sosial.

Proses pembentukan peraturan undang-undang yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan bahwa dalam proses pembuatan undang-undang untuk berpatokan pada Pancasila sebagai sumber hukum segala hukum Indonesia. Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk implementasi dari aktualisasi nilai-nilai Pancasila melalui penanaman dan penguatan ruh Pancasila dalam undang-undang yang dibuat. Pada tahap penyusunan dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang untuk memastikan bahwa rancangan yang disusun telah selaras dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lain dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Sehingga menghasilkan kesepakatan mengenai substansi yang akan diatur. Semua tahapan tersebut di atas harus bernapaskan keterbukaan, dimana setiap tahap pembentukan undang-undang di lakukan penyebarluasan. Karena proses pembentukan undang-undang menurut Meuwissen merupakan momen teknikal perundang-undangan hasil yang diolah bersaranakan momen politik-idiil yang kelak akan tercermin pada peraturan undang-undang yang dihasilkan, dimana dalam peraturan undang-undang yang dihasilkan tersebut mengatur mengenai tatanan politik, sosial, budaya, dan hukum yang diperlukan oleh masyarakat.

Setelah sampai pada tahap diundangkan, untuk memastikan bahwasanya momen perundang-undangan ini berjalan sebagaimana harusnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka wajib dilakukan audit regulasi. Audit regulasi

merupakan evaluasi regulasi yang ada untuk melihat sejauh mana konsistensi nilai Pancasila yang diterapkan dalam undang-undang. Dimana dalam melakukan evaluasi terdapat indeks efektifitas penerapan nilai Pancasila.⁸⁰

B.3. Perwujudan Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Berkeadilan Sosial

Hukum sebagai bentuk refleksi dari kehidupan bermasyarakat akan berlaku efektif apabila hukum berasal dari semangat masyarakat yang menciptakan hukum itu sendiri. Berbagai perkara dan konflik yang berlarut antara Masyarakat Adat yang memperjuangkan hak atas tanah ulayatnya selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya, bahkan setelah disahkannya UU Perkebunan konflik tersebut bukannya mereda justru makin meningkat. Hal tersebut mengartikan bahwasanya UU Perkebunan tidak mampu menjawab tantangan zaman dan tidak dilahirkan dari keinginan dan cita hukum bangsa Indonesia. Ketidakmampuan pemerintah bersama parlemen menginisiasi suatu perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai cita bangsa pada UU Perkebunan, mengindikasikan UU Perkebunan sebagai salah satu produk politik yang tidak mampu mensejahterakan seluas-luas masyarakat Indonesia sehingga memerlukan perubahan yang bersifat revolusioner.

Perubahan revolusioner terhadap UU Perkebunan dapat diwujudkan melalui pembaharuan politik hukum yang ideal, yaitu perlu adanya perubahan mendasar dari hukum dan sistem hukum yang mengatur tentang Perkebunan yang sesuai dengan Pancasila sebagai wujud representatif cita bangsa Indonesia. Berdasar

⁸⁰Lihat Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila. Dimana UKP-PIP sebagai Pembina Pancasila diberi amanat oleh Presiden untuk membumikan Pancasila di setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satunya adalah untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang bertolak ukur dengan Pancasila sebagai cita bangsa.

pemaparan mengenai pembaharuan hukum dan politik hukum yang ideal pada sub bab sebelumnya, maka Penulis menggariskan bahwasanya UU Perkebunan yang ideal memiliki politik hukum yang berlandaskan basis ideologi Pancasila yang berkesesuaian dengan basis norma, basis konstitusi, dan basis moral yang berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara.

Pentingnya membumikan paradigma Pancasila dalam mengatasi ataupun menjadi solusi dari segala bentuk disharmonisasi UU Perkebunan bertujuan untuk menghindari tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan terkait dan menghasilkan produk hukum yang benar-benar mencerminkan cita bangsa Indonesia. Proses pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan UU Perkebunan, mulai dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahsan sesuai dengan prosedur yang diatur UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan. Kaidah yang harus dijadikan pedoman dalam harmonisasi UU Perkebunan dengan Pancasila, diantaranya adalah:

- a. Konsideran menimbang UU Perkebunan harus mencantumkan unsur filosofis yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila
- b. Penjelasan umum UU Perkebunan menjelaskan lebih lanjut unsur filosofis Pancasila
- c. Materi muatan dalam pasal yang memuat asas, maksud, dan tujuan UU Perkebunan sesuai dengan dengan nilai-nilai Pancasila

Kemudian secara substansial UU Perkebunan harus mampu menjabarkan nilai-nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi kerakyatan dan keadilan sosial sebagaimana yang digariskan Pacasila. Sila dalam Pancasila tersusun secara sistematis-hierarkis yang menunjukkan rangkaian urutan yang berjenjang, sehingga

untuk menentukan kerangka UU Perkebunan yang Pancasilais maka perlu benar-benar memperhatikan aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagaimana yang diterapkan dalam materi muatan UU Perkebunan berikut:

a. Asas Ketuhanan

UU Perkebunan harus mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan. UU Perkebunan harus memperhatikan bahwa asas, maksud, dan materi muatan UU Perkebunan tidak bertentangan atau bersifat menolak agama dan/atau kepercayaan. Beragamnya kepercayaan di Indonesia dalam hal ini tentu harus benar-benar diperhatikan, bahwasanya Masyarakat Adat memiliki kepercayaannya masing-masing pada pengelolaan sumberdaya alam. Maka UU Perkebunan diwajibkan menghormati kepercayaan tersebut dengan cara tidak mengutik wilayah territorial hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dengan dan atas nama pembangunan nasional yang berujung pada pemberian HGU pada pengusaha perkebunan. Selain itu UU Perkebunan juga harus mampu melindungi keberagaman kepercayaan tersebut demi merawat tujuan dari sila lainnya.

b. Asas Keperimanusiaan

UU Perkebunan tidak lagi menerapkan pendekatan keamanan dalam pelaksanaan setiap usaha perkebunan, karena hal tersebut bukanlah suatu bentuk dari peradaban dan keperimanusiaan yang dijadikan kerangka acuan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hukum represif juga mereduksi hak asasi manusia pihak Masyarakat Adat dan mampu menciptakan kesenjangan sosial dan konflik sosial dalam pelaksanaan UU Perkebunan. UU Perkebunan harus mampu melindungi seluruh warga negara, tanpa terkecuali,

bukan hanya melakukan perlindungan eksklusif terhadap pengusaha perkebunan semata. Melainkan juga harus lebih memerhatikan posisi tawar Masyarakat Adat dan Petan kecil yang rentan dilanggar hak asasinya dan diabaikan kesejahteraannya dalam praktik pelaksanaannya. Sehingga UU Perkebunan mampu secara responsif menjunjung tinggi martabat manusia sesuai perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

c. Asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan

UU Perkebunan berfungsi sebagai pemersatu bangsa melalui sektor perkebunan, dimana di dalamnya harus diatur mengenai prioritas memajukan keberlangsungan hidup Masyarakat Adat dan masyarakat sekitar perkebunan. Sehingga kebhinekaan Indonesia dapat terawat pada pelaksanaan usaha perkebunan dengan mengedepankan penerapan kerja gotong royong dan kebersamaan.

d. Asas Demokrasi

UU Perkebunan harus mengatur mengenai aturan prosedural yang menjamin transparansi pelaksanaan usaha perkebunan, yang memungkinkan partisipasi Masyarakat Adat atau masyarakat sekitar perkebunan dan kajian rasional pengambilan putusan oleh pemerintah terkait perkebunan berlaku seimbang. Sehingga pemerintah tidak dapat secara sewenang-wenang membuat putusan atau kebijakan yang merugikan Masyarakat Adat atau masyarakat sekitar perkebunan.

e. Asas Keadilan Sosial

UU Perkebunan harus berpedoman bahwasanya semua warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum, tidak terkecuali kedudukan hukum

Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan. Persyaratan Masyarakat Adat perkebunan harus diatur lebih spesifik untuk menjamin bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Adat yang selama ini kedudukannya begitu tawar dan lemah di hadapan hukum nasional.

Pengubahsesuaian paradigma UU Perkebunan dengan peraturan perundang-undangan lain juga harus benar-benar diperhatikan agar norma yang diatur dalam UU Perkebunan dapat bersifat komprehensif secara prosedural dan substansial dan benar-benar dapat sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Cara pengubahsesuaian kontruksi UU Perkebunan dan peraturan perundang-undangan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 6. Cara Pengubahsesuaian Kontruksi UU Perkebunan dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

<p>UD NRI 1945</p>	<p>Memahami dan menerapkan kontruksi keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat dalam UD NRI 1945 secara holistik dan komprehensif, dengan tidak hanya memandang bahwasanya pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat hanya diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UD NRI 1945 saja. Melainkan juga harus memperhatikan pendekatan Hak Asasi Manusia dan Kebudayaan yang digariskan pada pasal 28 I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1), (2) UD NRI 1945 sebagai suatu integrasi secara yuridis dan normatif perlindungan dan pengakuan Masyarakat Adat dalam konstitusi.</p> <p>Selain itu juga harus memperhatikan pasal-pasal terkait hak asasi manusia lainnya, dengan tidak mendiskreditkan posisi Masyarakat Adat sebagai subyek hukum bersyarat.</p>
<p>TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UUPA, UU HAM, UU Kehutanan, UU Tata Ruang, UU Sistem</p>	<p>Perlu integrasi sistematis politik hukum pembaruan agraria yang diatur dalam TAP MPR selaku payung penguatan <i>legal substance</i> produk peraturan perundang-undangan dibawah UD NRI 1945. Kemudian tidak memandang Pasal 3 UUPA yang mengatur mengenai syarat pelaksanaan Masyarakat Adat sebagai suatu bentuk aturan formal yang mendiskreditkan Masyarakat Adat sebagai subyek hukum</p>

Perencanaan Pembangunan Nasional	bersyarat. Sehingga tidak terjadi kesesatan berpikir mengenai hak ulayat atas Masyarakat Adat, dan tidak serta merta pula dapat menghapuskan eksistensi Masyarakat Adat dalam pengelolaan sumberdaya alam. UUPA harus dibaca secara menyeluruh untuk mengetahui politik hukum yang ingin dicapai, kemudian diintegrasikan dengan politik hukum yang ingin dicapai oleh UU HAM, UU Kehutanan, UU Tata Ruang, dan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara sistematis. Unsur-unsur hak asasi manusia, keadilan sosial, persatuan bangsa harus benar-benar menjiwai politik hukum terkait Masyarakat Adat secara menyeluruh. Sehingga politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dapat dikatakan ideal dan sesuai dengan cita bangsa.
----------------------------------	--

Sumber: Bahan Hukum Primer, Peneliti, diolah, 2017.

Berdasar berbagai uraian analisis pembaharuan politik hukum dan pembentukan UU Perkebunan yang berkeadilan sosial di atas, maka diharapkan pengaturan mengenai diskriminasi dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat yang memperjuangkan hak atas tanah ulayatnya dalam UU Perkebunan yang telah dibatalkan oleh MK dapat menemui kesesuaian paradigma yang Pancasilais dan sistematis sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin tujuan agung hukum yaitu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum mampu tercipta. Selain itu perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dapat terpenuhi oleh Negara Indonesia sebagai negara hukum yang mensejahterakan rakyatnya untuk memenuhi hak konstitusi seluruh rakyat Indonesia sesuai cita bangsa.

BAB IV

POLITIK HUKUM HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT DALAM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN YANG MENGABAIKAN PRINSIP KEADILAN SOSIAL

Pembangunan dalam bidang pertanahan secara fundamental memegang peranan vital bagi kesejahteraan dan kemakmuran bangsa Indonesia¹, sebagaimana yang diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Lahirnya UUPA semakin menegaskan bahwa pembangunan dalam bidang pertanahan di Indonesia merupakan tonggak penting politik agraria nasional, karena terkandung tekad membongkar struktur penguasaan agraria yang bercorak kolonial yang menyengsarakan rakyat dan menjamin terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat yang merupakan pondasi yang terkandung dalam Pancasila selaku rumusan saripati filsafat kebangsaan Indonesia.

Dinamika pembangunan menempatkan penguasaan tanah sebagai salah satu sumberdaya alam menjadi semakin penting dan strategis, karena perkembangan penduduk dan kebutuhan yang menyertainya tidak sebanding dengan luasan tanah yang terbatas dan tidak pernah berubah. Regulasi yang kurang memadai dan makin tingginya nilai ekonomis tanah tidak mampu membendung adanya perbedaan kepentingan, persepsi, nilai atau pendapat tentang tanah hingga menuai konflik pertanahan yang mengatasnamakan pembangunan nasional.²

¹Tanah adalah faktor yang utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban, dimana tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga filosofis, politik, sosial, dan kultural.

²Tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan Masyarakat Adat di Indonesia hingga saat ini yang memiliki hubungan religius magis. Tanah merupakan akar sosio-kultural dan menjadi syarat mutlak dari suatu eksistensi Masyarakat Adat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sedangkan pemerintah dan swasta memandang tanah hanya dari segi ekonomis saja, dengan abai terhadap segi lainnya. Dan kapitalistik, otoritarian, dan represif adalah cara pendekatan yang dilakukan untuk mengeksploitasi tanah sebagai salah satu sumberdaya alam dengan dalih

Konflik pertanahan pada umumnya berawal dari proses “negaraisasi” tanah yang dikuasai dan didiami rakyat atas nama hak menguasai tanah oleh negara. Kemudian pemerintah memberikan konsesi tanah bagi badan-badan usaha yang dianggap mampu meningkatkan pendapatan negara, hingga kemudian sampai pada proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal yang ditetapkan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat selaku subyek hukum yang tawar dan lemah kedudukannya.

Perkebunan selaku pencatat sejarah kepedihan bangsa Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan ekspansi penyediaan tanah skala besar dengan alas HGU memberikan drama konflik yang tidak berkesudahan bagi Masyarakat Adat yang mempertahankan tanah ulayatnya. Seringkali terjadi pertarungan konsep penguasaan (*land tenure*) oleh negara berdasarkan undang-undang dengan konsep penguasaan masyarakat berdasarkan hukum adat. Hal tersebut merupakan akar mendasar yang dapat memicu konflik lainnya di bidang agraria, utamanya tindakan intimidasi dan kekerasan terhadap Masyarakat Adat di atas tanah ulayatnya.

Bagi Masyarakat Adat konsep impian negara hukum yang mensejahterakan seluruh rakyatnya hanya sebatas retorika dan belum mempunyai ruh sesuai cita-cita bangsa. Kemerdekaan hanya sebatas jargon politik yang tidak pernah menjadi bagian dari realitas Masyarakat Adat, dimana berakhirnya penjajahan kolonial tidak mempengaruhi keberlanjutan eksploitasi sumberdaya alam dan penindasan terhadap Masyarakat Adat di atas tanah ulayatnya.

Keberadaan dan peran Masyarakat Adat selalu disandingkan pengelolaan sumberdaya alam, namun secara gamblang pula haknya selalu terkesampingkan

pertumbuhan ekonomi sosial untuk kesejahteraan sosial, namun faktanya penguasaan tanah hanya terkonsentrasi pada segelintir orang hingga membengkokkan jumlah petani yang tidak bertanah.

dan terabaikan demi kepentingan pihak tertentu atas nama pembangunan nasional. Memisahkan ikatan tanah dan Masyarakat Adat akan menempatkan tanah sebagai barang komoditi pada hakekatnya adalah bentuk pengingkaran terhadap kedirian tanah itu sendiri dapat mengguncang masyarakat secara sosial, ekonomi, politik, ekologis, dan juga budaya. Persoalan Masyarakat Adat dengan tanah dan wilayahnya merupakan masalah mendasar yang kemudian akan sangat berpengaruh terhadap permasalahan lainnya.

Bangsa ini seolah tidak pernah belajar dari sejarah, konflik sosial selalu berakar dari perselingkuhan dengan budaya asing dan pengabaian budaya asli bangsa sendiri.³ Kebiasaan mengutuk masa lalu dengan mengulangnya, bukan dengan melampauinya, membuat perilaku politik di Indonesia tidak pernah melampaui fase kekanak-kanakannya (*regressive politics*).⁴ Pengaturan mengenai pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat yang penuh polemik dan keberadaan perusahaan perkebunan yang difasilitasi secara optimal sama-sama diakomodir dalam hukum positif sehingga menimbulkan adanya kontestasi antara hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat, pembangunan nasional, dan pemilik modal dalam politik hukum UU Perkebunan.

Hukum yang bersifat dinamis mempunyai konsekuensi logis sebagai pengawal dinamika kehidupan bermasyarakat yang wajib mengoreksi suatu politik hukum yang berjalan timpang dan tidak sesuai dengan cita bangsa seutuhnya. Kemudian untuk mengupas wujud politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat UU Perkebunan, maka perlu memahami mengenai dinamika Masyarakat Adat

³Andi Mutaqqien, Achmad Surambo, dan Wahyu Wagiman. *Op.cit.* Hlm. 4.

⁴Yudi Latif. **Revolusi Pancasila**. 2015. (Online: <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/16/15100031/Revolusi.Pancasila> diakses pada 15 Februari 2017)

Indonesia dalam perkebunan secara holistik dan komprehensif, yaitu mulai dari arah pengaturan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang memuat sejarah perkembangan kolonialisme, kapitalisme, dan modernisasi perkebunan di Indonesia dan berbagai bentuk kerangka peraturan perundang-undangan yang mengatur hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Kemudian mengetahui karakteristik UU Perkebunan, analisa konflik yang ditimbulkan oleh UU Perkebunan dalam prakteknya, menganotasi Putusan MK terkait hak atas tanah ulayat dalam UU Perkebunan, dan setelah itu menganalisis secara keseluruhan untuk menemukan wujud politik hukum yang tidak berkeadilan sosial.

A. Arah Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Indonesia sebagai negara hukum sarat ditumpangi kepentingan elit penguasa praktik transaksional, manipulasi kewenangan, membiarkan penundukan sistem hukum oleh kuasa politik ekonomi liberal.⁵ Dimana selalu kepentingan golongan tertentu yang lebih didahulukan dibandingkan kepentingan rakyat sehingga hukum yang diharapkan (*ius constituendum*) tidak pernah *capable* dalam mewujudkan cita bangsa Indonesia, dengan dalih fungsi hukum sebagai rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang menopang pembangunan hukum.⁶

⁵R. Herlambang Perdana Wiratraman. **Dehumanisasi, Negara Hukum dan Konstitusionalisme di Indonesia: Melacak Jejak Pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto Soal Ketatanegaraan**. Dalam Editor: Myrna A Syafitri. *Op.cit.* Hlm. 63.

⁶Sidharta dalam Editor: Myrna A Syafitri. *Op.cit.* Hlm. 50. Menjelaskan bahwa strategi ini kerap dilekatkan pada *sociological jurisprudence*, sepanjang penelusuran Soetandyo Wignjosoebroto, imbuhan kata “*tool*” dipakai di Indonesia karena hukum diartikan sebagai undang-undang, bukan *judge-made law* seperti di Amerika. Kemudian dibagian catatan kaki tulisan Soetandyo (2008:240) menyatakan bahwa:

“Roscoe Pound yang di Indonesia disangkakan secara luas dikalangan para pengajar ilmu hukum sebagai pencipta istilah ‘*law as a tool of social engineering*’, ternyata tidak pernah menulis satu kalipun kata-kata ini. Di enam tempat dalam bukunya, yang ia tulis adalah ‘*a bit wit of social engineering*’, yang dalam fungsinya sebagai ‘...*social control (should be) applied in the context of a judicial and an administrative process... (which) emphasizes the ideal element of the law, which is absen in legal positivism*’.”

Dinamika arah pengaturan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat berkembang sesuai perjuangan keadilan sosial. Sejarah memaparkan bahwasanya kepedulian negara terhadap hak ulayat Masyarakat Adat tidak datang dengan sendirinya, melainkan karena usaha perjuangan penegakan hak ulayat oleh Masyarakat Adat sendiri. Hal tersebut dapat dipahami lebih jelas dari dimensi historis hak atas tanah ulayat di Indonesia sejak jaman Pemerintahan Hindia Belanda sampai pada Pemerintah Negara Indonesia sekarang ini, dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dan perkebunan mulai dari UUD NRI 1945 dan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

A.1. Dimensi Historis Hak Atas Tanah Ulayat pada Bidang Perkebunan di Indonesia

Perkebunan adalah akibat dan kapitalisme adalah sebab yang digambarkan dalam sejarah kepedihan bangsa Indonesia yang dijajah melalui komoditas perkebunan. Sehingga sering dikatakan oleh para ahli sejarah bahwa perkebunan adalah sejarah kepedihan bangsa Indonesia, karena sejarah perkebunan tidak terlepas dari peran para penjajah, terutama Belanda yang meletakkan dasar bagi berkembangnya perusahaan perkebunan di Indonesia.⁷ Hal tersebut sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Kartodirjo dan Suryo bahwa sejarah perkembangan perkebunan di negara berkembang termasuk Indonesia tidak dapat dipisahkan dari sejarah perkembangan kolonialisme, kapitalisme dan modernisasi. Dimana pada umumnya, perkebunan hadir sebagai bentuk perpanjangan dari perkembangan

⁷Mubyanto, Loekman Soetrisno, dkk. 1992. **Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi**. Yogyakarta: Aditya Media. Hlm. 15-16.

kapitalisme agraris barat yang diperkenalkan melalui sistem perekonomian kolonial.

Politik agraria yang lahir dari masa VOC di Nusantara, Kolonial Hindia Belanda, Orde Lama, Orde Baru, dan era reformasi mencerminkan sikap dan cara menghadapi pertumbuhan kapitalisme dalam bentuk hukum, birokrasi, infrastruktur dan formasi kenegaraan yang diwujudkan. Hal tersebut dapat dilihat dari posisi masyarakat, khususnya Masyarakat Adat, yang begitu tawar dan lemah berbanding terbalik dengan kedaulatan negara dan pemodal yang selalu diutamakan keberlangsungan dan keberlanjutannya dalam kepentingan pembangunan ekonomi nasional.

Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan pada setiap rezim pemerintahan, sejak zaman kolonial hingga melewati 19 tahun era reformasi seperti saat ini, telah mewarnai wajah perkebunan Indonesia dan membuat komoditas perkebunan Indonesia selalu menempati posisi penting bagi pemasukan negara untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional. Kesuburan lahan perkebunan dan didukungnya peran investor di Indonesia oleh negara, membuat sektor perkebunan selalu memberikan keuntungan besar kepada pihak pengusaha.

Penderitaan pertama bangsa Indonesia dibidang perkebunan pada tahun 1602 diawali dengan ketertarikan VOC terhadap rempah-rempah Indonesia yang berlimpah dan berharga tinggi, yang diberi kekuatan *quasi*-pemerintahan termasuk kemampuan untuk mengadakan perang, memenjarakan dan membunuh tawanan, membuat perjanjian, mengeluarkan uang, dan mendirikan koloni⁸. kemudian saat keuangan Pemerintahan Belanda pada tahun 1825-1830 di Jawa terkuras untuk

⁸Anonim. **Sejarah VOC di Indonesia**. 2014. (Online: <http://www.portalsejarah.com/sejarah-voc-di-indonesia.html>, diakses pada 15 Juni 2017).

melawan pemberontakan Pangeran Diponegoro, Van den Bosch selaku Gubernur Jenderal mengeluarkan gagasan *culturstelsel*, dimana rakyat Jawa dan Madura diwajibkan menanam 1/5 bagian tanahnya dengan tebu, kopi, atau nila untuk memenuhi kebutuhan ekonomi Pemerintah Belanda. Karena dirasa pendapatan Pemerintah Belanda masih kurang, maka kemudian persyaratan tersebut berubah menjadi 1/3 bagian tanah. Selain ketentuan tanam paksa, Van den Bosch juga menerapkan sewa tanah yang tinggi dan hasil perkebunan harus dijual pada pemerintah dengan harga yang sangat rendah. Sistem tanam paksa tersebut berhasil membuat Belanda mendapatkan keuntungan besar. Akan tetapi menimbulkan kemelaratan yang berlarut bagi bangsa Indonesia.

Periode selanjutnya saat diberlakukannya *Agrarisch Wet* (UU Agraria) dan *Agrarische Besluit* (Peraturan Agraria) pada tahun 1870 penderitaan bangsa Indonesia semakin menjadi. Kedua regulasi tersebut menjamin kebebasan ekonomi kepada perusahaan perkebunan swasta dan perlahan menghapuskan sistem tanam paksa yang berada di bawah monopoli negara. Meskipun pemberlakuan kedua aturan tersebut di atas, tidak serta merta melepaskan penderitaan rakyat dari sistem tanam paksa. Karena pada pasalnya selain harus berhadapan dengan Pemerintahan Belanda, bangsa Indonesia juga harus berhadapan dengan perusahaan asing yang diizinkan masuk dan mengelola aset perkebunan di Indonesia menggunakan hak *erphacht* (hak yang serupa dengan HGU). Dan ketentuan ini bersifat nasional, sehingga penderitaan akibat ekspansi perkebunan tidak lagi menjadi derita masyarakat Jawa dan Madura saja, melainkan seluruh rakyat Indonesia pada saat itu.

Perubahan konstelasi politik pemerintah kolonial Belanda tersebut tidak memberikan perubahan yang berarti bagi kesejahteraan rakyat. Aturan tersebut tetap tidak mengakui hak milik individual masyarakat, semua tanah tanpa bukti kepemilikan menjadi milik negara (*domein van den staat*) atau disebut juga *Domein Verklaring*. Semua tanah yang tidak bertuan atau terlantar akan digolongkan sebagai tanah bebas milik negara. Selain melahirkan *Domein Verklaring*, AW 1870 juga merupakan peraturan yang melahirkan hak *erpacht*, dimana peraturan tersebut merupakan cikal bakal penguasaan perusahaan perkebunan besar di Indonesia yang bersinggungan keras dengan Masyarakat Adat. Sehingga pengambilalihan lahan milik Masyarakat Adat dan perlawanan berbagai bentuk baik yang bersifat individual dan kolektif merupakan hal yang sangat biasa dan wajar terjadi saat AW 1870 berlaku.⁹

Pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, terdapat banyak persoalan agraria era kolonial yang harus segera diselesaikan. Sehingga hal tersebut mendorong Negara untuk mengeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat, dimana dalam produk hukum darurat tersebut diatur bahwa upaya pendudukan lahan oleh rakyat tidak dinyatakan sebagai okupasi lahan yang melanggar hukum. Selain itu pemerintah mengupayakan penyelesaian berupa pemberian hak dan perundingan antara pihak yang bersengketa secara musyawarah mufakat. Selain itu, pada tahun 1957 pemerintah berfokus pada nasionalisasi perkebunan besar untuk meningkatkan

⁹Menurut perkiraan Onghokham pada tahun 1994, sejak pemberontakan Diponegoro selesai pada tahun 1830 hingga permulaan pergerakan nasional tahun 1908, lebih dari 100 pemberontakan dan keresahan petani terjadi. Dari berbagai aksi tersebut, para ulama dan tokoh pemimpin informal setempat menjadi ujung tombak aksi perlawanan. Anonim. **Politik Tanah dari Era Kolonial Hingga Reformasi**. 2016. (Online: http://parstoday.com/id/news/indonesia-i10441-politik_tanah_dari_era_kolonial_hingga_reformasi). Diakses pada 30 Mei 2017.

pertumbuhan ekonomi nasional dan menyeimbangkan ketimpangan pembangunan. Maka secara politis kedudukan petani pasca kemerdekaan dapat dikatakan cukup istimewa, karena pembangunan nasional di sektor pertanian difokuskan untuk memecah masalah mendasar tentang kemiskinan, pengangguran, keadilan, kesenjangan sosial ekonomi masyarakat, dan ketimpangan pembangunan yang lebih memerhatikan kepentingan dan kesejahteraan petani dibanding para pemodal yang menanamkan investasinya yang harus melalui sederet persyaratan yang rumit dan memberatkan.

Namun kebutuhan akan produk hukum agraria nasional yang baku terus mendesak. Sehingga pada tahun 1960 UUPA yang mengacu pada Pasal 33 UUD 1945 menjadi produk politik pertanahan yang utuh dan menampakkan cita nasional bangsa Indonesia. Perumusan UUPA berjalan cukup alot, yaitu dibutuhkan perumusan selama 12 tahun dengan lima kali pergantian panitia perumus karena perumusan dilakukan di tengah situasi politik yang masih penuh gejolak. Salah satu inti dalam produk perundangan ini menyangkut pembatasan penguasaan tanah agar tidak merugikan kepentingan umum, atau menghindari akumulasi dan monopoli kepemilikan tanah oleh segelintir orang saja. UUPA merupakan kodifikasi hukum pokok agraria nasional dan titik balik politik agraria nasional yang menempatkan hukum adat sebagai dasar pijakan hukum agraria nasional. Terjadi penataan kembali struktur penguasaan sumberdaya agraria yang timpang dan menimbulkan berbagai permasalahan sosial serta perombakan terhadap strategi penguasaan kapitalisme yang diterapkan oleh Pemerintahan Hindia Belanda.

Akan tetapi cita-cita agraria nasional yang tercermin di dalam asas-asas dan prinsip-prinsip UUPA tidak dapat terealisasi pada masa Orde Baru yang

memiliki orientasi pada pertumbuhan perekonomian semata-mata untuk memfasilitasi pemilik modal. Dimana hal tersebut dapat dilihat dengan berbagai produk hukum yang dikeluarkan saat itu begitu mendukung penanam modal dan sama sekali tidak memerhatikan Masyarakat Adat. Sehingga mampu menciptakan iklim yang sangat kondusif bagi penanam modal. Hal tersebut jelas saja sangat berbeda dengan semangat yang dicitakan UUPA.

Saat runtuhnya Orde Baru pada 1998 yang merupakan titik awal era reformasi. Meski telah diundangkan UU HAM dan diberlakukannya TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, belum mampu menunjukkan keberpihakan pemerintah Indonesia secara maksimal terhadap kebijakan hak asasi manusia Masyarakat Adat dan pengelolaan perkebunan yang berkeadilan sosial. Reformasi 1998 hanya mengagendakan pengadilan Soeharto dan kroni-kroninya, melakukan amandemen terhadap UUD 1945, melakukan otonomi daerah seluas-luasnya, menghapus KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), menghapus dwi fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), dan menegakkan supremasi hukum. Agenda reformasi 1998 belum menyentuh aspek perilaku manusia Indonesia yang menjadi syarat mutlak mendapatkan perbaikan dari perubahan. Supaya ada perubahan yang fundamental seharusnya reformasi menyentuh lebih dalam lagi aspek pengelolaan pemerintah yang baik (*good governance*), reformasi pendidikan, reformasi pengelolaan SDA, dan reformasi budaya. Reformasi 1998 hanyalah sebatas ruang untuk mengakomodasi ledakan emosi, karena reformasi lahir dari ketidakpuasan dan kesadaran bangsa Indonesia.¹⁰

¹⁰Imam Ratriosi. **Rakyat Ngga Jelas: Potret Manusia Indonesia Pasca-Reformasi (Seri Psikologi Kebangsaan)**. Jakarta: Renebook. 2015. Hlm. 15-24.

Akibat dari tidak adanya pengaturan perkebunan secara komprehensif dan jelas, dan terus bertambahnya angka konflik agraria yang terjadi akibat pemberian HGU perkebunan antara perusahaan perkebunan dan Masyarakat Adat, maka pada tahun 2004 pemerintah mengesahkan UU Perkebunan lama. Pengesahan UU Perkebunan lama tersebut dinilai dipenuhi dengan nilai politis, dimana dalam sidang pembahasannya tidak terdapat banyak pertentangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi anggota DPR yang ada. Semua fraksi cenderung langsung menyetujui rancangan UU Perkebunan lama yang diajukan dengan landasan urgensi yang hampir sama. Padahal UU Perkebunan lama adalah bentuk baku dari Peraturan Menteri Pertanian tentang Perizinan Usaha Perkebunan No. 357/Kpts/HK.350/5/2002 yang dijadikan undang-undang merupakan kebutuhan dan perlindungan terhadap investor semata. Sehingga dalam pelaksanaannya, UU Perkebunan lama justru membuat tingkat konflik agraria dalam perkebunan semakin meningkat, khususnya konflik yang menjadikan Masyarakat Adat sebagai korban dan pihak yang dirugikan. Bahkan setelah MK membatalkan beberapa pasal yang inkonstitusional pada tahun 2011, kemudian dibuatnya UU Perkebunan baru pada tahun 2014 tetap tidak membuat angka konflik agraria di bidang perkebunan tidak mengalami penurunan justru semakin meningkat setiap tahunnya. Hingga kemudian pada tahun 2016, MK kembali membatalkan kembali pasal inkonstitusional UU Perkebunan baru yang isinya tidak jauh berbeda dengan UU Perkebunan lama.

Pentingnya diskursus politik hukum dalam hal ini harus memerhatikan unsur historis yang runtut, agar politik hukum dapat terbaca secara berkeadilan dan berkemanusiaan tanpa adanya suatu upaya pengabaian sejarah. Berdasarkan atas

penjelasan historis hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat pada bidang perkebunan di Indonesia, menunjukkan bahwasanya Masyarakat Adat selalu menjadi pihak yang dirugikan dan pemodal atau pengusaha perkebunan merupakan pihak yang selalu diuntungkan dalam hal pengelolaan sumberdaya agraria, khususnya pada bidang perkebunan. Hal tersebut dapat terlihat jelas pada produk-produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yang selalu mengatasnamakan pembangunan nasional dan kesejahteraan bagi sebesar-besar rakyat Indonesia.

A.2. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Konstitusi

Persyaratan pengakuan Masyarakat Adat memiliki sejarah panjang yang dapat dirunut sejak masa kolonial, dimana persyaratannya sudah diatur dalam *Aglemene Bepalingen* 1848, *Reglemen Regering* 1854, dan *Indische Staatregeling* 1920 dan 1929 yang menggariskan bahwa orang pribumi dan timur asing yang tidak mau tunduk kepada hukum Perdata Eropa diberlakukan undang-undang agama, lembaga, dan adat kebiasaan masyarakat “sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang keadilan.”¹¹ Kemudian dalam banyak peraturan perundang-undangan dan ruang diskursus yang telah berkembang, rujukan mengenai hak konstitusional Masyarakat Adat selalu bertolak ukur pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, padahal ketentuan tersebut mengandung problem normatif berupa sejumlah persyaratan dan kecenderungan melihat Masyarakat Adat sebagai bagian dalam rezim pemerintahan daerah. Padahal advokasi dan diskursus mengenai Masyarakat Adat lebih banyak pada level hak asasi manusia yang lebih sesuai dengan landasan konstitusional Pasal 28 I ayat (3)

¹¹Rikardo Simarmata. **Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia**. Jakarta: UNDP. 2006. Hlm. 309-310.

UUDNRI 1945¹² yang secara substansial pola materi muatan sama dengan Pasal 6 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa: “Identitas budaya Masyarakat Hukum Adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.”

Landasan konstitusional yang melihat masyarakat dari dimensi kebudayaan, Pasal 32 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 tidak mengatur terkait hubungan Masyarakat Adat atas sumberdaya alam secara langsung. Namun dalam kehidupan keseharian Masyarakat Adat pola-pola pengelolaan sumberdaya alam secara tradisional sudah menjadi budaya tersendiri dengan pola-pola yang berbeda dengan pola-pola yang dikembangkan oleh masyarakat industri. Sehingga persyaratan-persyaratan yang dituliskan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bentuk diskriminatif negara terkait eksistensi kebudayaan yang bersumber dari penyempitan makna Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 dan tidak memahami betul amanat konstitusi secara menyeluruh. Orientasi dari persyaratan yang muncul tersebut merupakan suatu upaya menundukkan hukum adat/lokal dan mencoba mengarahkan menjadi hukum formal/positif/nasional. Selain itu juga memiliki pra-pandangan bahwasanya Masyarakat Adat merupakan komunitas masyarakat yang akan “dihilangkan” untuk menjadi masyarakat modern yang mengamalkan pola produksi, distribusi dan konsumsi ekonomi modern.¹³ Dimana hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan oleh F. Budi Hardiman bahwa pengakuan bersyarat seperti itu memiliki paradigma subjek-sentri, paternalistik, asimetris dan

¹²Naskah Akademik untuk Penyusunan RUU Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. 2011. Hlm. 26. (Online: [http://www. Aman.or.id/wp-content/uploads/2016/02/Naskah-Akademik-untuk-Penyusunan-RUU-PPHMA.pdf](http://www.Aman.or.id/wp-content/uploads/2016/02/Naskah-Akademik-untuk-Penyusunan-RUU-PPHMA.pdf) diakses pada 28 Oktober 2016).

¹³*Ibid.* Hlm. 25.

monologal, seperti halnya: “Negara mengakui”, “Negara menghormati”, “sepanjang sesuai dengan prinsip NKRI” yang mengandaikan peranan besar negara untuk mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang Masyarakat Adat mau ditaklukkan di bawah regulasi negara atau dengan kata lain “dijinakkan”, sehingga paradigma seperti itu tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.¹⁴

Secara normatif landasan idiil sistem perekonomian di Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Para pemimpin Indonesia yang menyusun UUD NRI 1945 mempunyai kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk Masyarakat Adat. Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial dan salah satu konstitusi ekonomi¹⁵ Republik Indonesia yang bertujuan meningkatkan secara relatif kesejahteraan ekonomi dan keselamatan ekonomi warga negara. Dalam perkembangannya Pasal 33 UUD NRI 1945 mengalami perubahan melalui amandemen ke-empat UUD 1945 pada tahun 2002. Berikut merupakan ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945:

Pasal 33

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

¹⁴F. Budi Hardiman. **Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)**, dalam Ignas Tri (penyunting). **Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, dan Negara, Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia**. Jakarta: Komnas HAM. 2006. Hlm. 62.

¹⁵Konstitusi ekonomi merupakan konstitusi yang memuat kebijakan ekonomi (*the constitution of economic policy*) yang dibahas pertama kalinya di Indonesia dalam disertasi Jimly Asshiddiqie pada tahun 1990-1991. Suatu konstitusi disebut konstitusi ekonomi apabila berkaitan dengan pengertian bahwa konstitusi tersebut memuat kebijakan ekonomi. Kebijakan-kebijakan tersebut yang akan memayungi dan memberi arahan bagi perkembangan kegiatan ekonomi suatu negara.

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- 3) Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.¹⁶

Ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas menjelaskan bahwa ciri dari demokrasi ekonomi adalah perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Oleh karena itu sudah jelas diatur dalam konstitusi, bahwa gagasan atau pandangan hidup Negara Indonesia menekankan pada persamaan hak, kewajiban, dan perlakuan yang sama bagi semua warga negara dalam bidang ekonomi. Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan¹⁷ (ekonomi demokrasi). Hal tersebut dikarenakan setelah melalui diskusi panjang dan pengkajian sistem perekonomian yang mendalam, para pendiri bangsa menilai bahwa ekonomi demokrasi merupakan sistem perekonomian yang sesuai dengan cita bangsa.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebelum perubahan merupakan satu-satunya konstitusional yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi nasional. UUPA menentukan bahwa kekuasaan negara atas dasar Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 meliputi

¹⁶Lihat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

¹⁷Herman Soewardi. **Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah**. Bandung: Ikopi., 1989. Hlm. 413. Dalam Elli Ruslina. **Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia** dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2012.

kewenangan Pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan dan hubungan hukum antara subyek hukum dan perbuatan-perbuatan hukum dengan sumber daya alam. Ketentuan tersebut menjadi legitimasi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan nasional dan pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia.

Kemudian Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 mengatur mengenai asas-asas pelaksanaan ekonomi di Indonesia. Mengenai Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 “efisiensi berkeadilan” telah merubah keseluruhan niat terselubung untuk memasukkan pandangan neoliberalisme ekonomi (yang membuka jalan ke arah kapitalisme dan imperialisme baru) ke dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Dalam kaitannya dengan Pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945, maka Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan suatu penyelewengan yang dapat melumpuhkan (*disempowering*) paham “kebersamaan dan asas kekeluargaan”, atau minimal mendistorsi Pasal 33 UUD 1945 dengan paham individualisme dan liberalisme ekonomi. Itu pulalah yang menjadi sebab dari berubahnya nama BAB XIV UUD 1945 yang semula berjudul KESEJAHTERAAN SOSIAL kemudian pada UUD amandemen ke-empat pada tahun 2002 diubah menjadi PEREKONOMIAN DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL. Dengan judul yang demikian maka Kesejahteraan Sosial turun pangkat, ditempatkan sebagai derivat dari Perekonomian. Artinya posisi rakyat dan kemakmuran rakyat yang substansial telah direduksi menjadi residual. Pengutamaan kepentingan rakyat yang memberi ciri sosialisme Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945 menjadi tersubordinasi dan terdistorsi oleh sistem ekonomi yang bernapaskan kapitalistik.

Maka dapat dikatakan bahwa efisiensi berkeadilan merupakan padanan asas antara liberalis dan sosialis yang dianut dalam konstitusi ekonomi Indonesia yang menganut paham demokrasi ekonomi, dimana kurang lebih merupakan suatu transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas perorangan menjadi sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan asas kekeluargaan. Dimana kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat, *individual preference* dirubah menjadi *social preference*.

Untuk memahami transformasi tersebut di atas maka harus dikhayati dan dipahami makna temporer dari asas perorangan sebagaimana dimaksud oleh Ayat II Aturan Peralihan yang berbunyi: "...Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini..." untuk menjadi titik-tolak transformasi ekonomi dari sistem ekonomi kolonial berdasar asas perorangan, menuju terwujudnya sistem ekonomi nasional permanen yang berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan. Transformasi ekonomi (*proses socio-cultural engineering*) menjadi pijakan bagi berjalannya transformasi sosio-kultural. Tercapainya kepuasan maksimal orang-seorang individu dan laba maksimal badan usaha privat tidak harus dikejar selama hal ini mengorbankan kepentingan sosial.

Penafsiran dan penerapan mengenai Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 membutuhkan banyak pembenahan dalam praktik empirisnya. Hak menguasai negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan asas efisiensi berkeadilan yang membutuhkan pemahaman secara mendalam dan menyeluruh untuk menangkap betul makna dan tujuannya seringkali dijadikan justifikasi dan dasar konstitusionalitas pemerksaan sumberdaya alam dan terbentuknya hukum represif

bagi masyarakat kecil, khususnya Masyarakat Adat, yang selalu menjadi korban dengan dalih pembangunan ekonomi nasional. Hal tersebut disebabkan karena Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 hanya dipahami dari satu sisi saja, dengan melupakan aspek lainnya. Sehingga menimbulkan suatu pembangunan ekonomi nasional yang berjalan timpang dan menciptakan hukum yang semakin tajam ke bawah. Keadaan tersebut merupakan keadaan yang sangat menyimpang dari hakikat demokrasi ekonomi yang terdapat dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 secara keseluruhan sebagai kiblat dari sistem perekonomian di Indonesia.

A.3. Kontruksi Pengaturan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan Selain Konstitusi

Pengaturan mengenai Masyarakat Adat ditemukan dalam sejumlah undang-undang. Dalam tata pemerintahan pertama kali istilah Masyarakat Adat diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dimana dalam undang-undang tersebut Masyarakat Adat dipertimbangkan sebagai bagian dari pemerintahan republik yang berkedudukan sebagai daerah otonom pada tingkat ketiga bersamaan dengan desa. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mencapai terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia, Masyarakat Adat dan kesatuan-kesatuan hukum lainnya yang berbasis territorial ditetapkan.

Dalam konteks hukum agraria pengaturan mengenai Masyarakat Adat terdapat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya bisa dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat Adat. Maka Masyarakat Adat bisa

menerima delegasi kewenangan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Jika ada bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara), termasuk yang berasal dari tanah bekas hak erphact bahkan bekas HGU, penguasaannya dapat didelegasikan kepada Masyarakat Adat, agar tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bisa dicapai sesuai cita-cita bangsa. Selanjutnya pengakuan mengenai hak ulayat terdapat dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-Masyarakat Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturanlain yang lebih tinggi.

Secara formalistik legalistik banyak para pakar menganggap bahwa kehadiran UUPA sebagai kodifikasi hukum pokok agraria nasional merupakan undang-undang pertama setelah kemerdekaan yang menyebutkan bentuk pengakuan hak ulayat pada Masyarakat Adat. Pengaturan mengenai syarat pengakuan hak ulayat yang diatur dalam Pasal 3 UUPA bersifat ambiguitas, karena pengakuannya tergantung kepada persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁸ Penyebutan istilah “hak ulayat” pada pasal 3 UUPA sebenarnya hanya menterjemahkan istilah *beschikkingsrecht* yang dicetuskan oleh Cornelis Van Vollenhoven tahun 1925.¹⁹ Kemudian menurut Prof. Muh. Bakri UUPA merupakan

¹⁸Fifik Wiryani. **Reformasi Hak Ulayat: Pengaturan Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**. Malang: Setara Press. 2009. Hlm. 65.

¹⁹Pada faktanya pengakuan terhadap *beschikkingsrecht* sudah lama terjadi dalam praktik sehari-hari yang dijalankan oleh pemerintah di Papua New Guinea (sekarang propinsi Papua) terhadap suku-suku pribumi di tempat itu. Dimana dalam penjelasan umum bagian II mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang mendorong pemerintah mengatur kembali hak ulayat

salah satu peraturan perundang-undangan yang inkonsistensi, di satu sisi tujuan utamanya yang tercantum dalam konsideran menjelaskan bahwa pembentukan UUPA untuk membongkar hukum agraria kolonial dan menggunakan hukum adat sebagai landasan berpijaknya, namun di sisi lain bentuk pengaturan di dalamnya justru nampak bahwa akan meniadakan Masyarakat Adat beserta hak-haknya secara perlahan seiring laju pembangunan. Hal tersebut terlihat dari hak-hak yang dilahirkan oleh UUPA, dimana hak-hak yang bersifat sementara atau dalam kenyataannya akan dihapuskan namun masih diakui karena ada kepentingan, diantaranya adalah hak menumpang yang biasanya masih hidup dikalangan Masyarakat Adat. Pengaturan tersebut jelas telah mereduksi konsideran UUPA.²⁰ Kemudian Asas Kebangsaan yang dituangkan pada Pasal 1 UUPA, merupakan salah satu bentuk asas yang sukar diterapkan dalam aspek pemberian HGU perkebunan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat, yang dikarenakan adanya Hak Menguasai Negara dan Hak Guna Usaha yang kemudian kelak dapat mereduksi kedaulatan teritori Masyarakat Adat. Maka sama sekali tidak sepenuhnya sesuai apabila UUPA dikatakan sebagai pembelaan/perlindungan hak-hak Masyarakat Adat karena isinya bertujuan membatasi pelaksanaan hak-hak Masyarakat Adat dalam mempertahankan sumber-sumber ekonomi primer dan eksistensi budayanya. Beberapa hal dalam UUPA yang perlu digarisbawahi diantaranya adalah:

adalah kenyataan dilapangan bagaimana sulitnya pekerjaan pemerintah dijalankan manakala berhadapan dengan sekelompok suku pribumi setempat yang mati-matian mempertahankan hak ulayat mereka melawan program pemerintah yang melanjutkan sistem pelaksanaan hak *erpacht* sebagai strategi penguasaan kapitalisme yang diterapkan oleh Pemerintahan Hindia Belanda (yang merupakan wajah lain dari Hak Guna Usaha) untuk memenuhi kebutuhan ekspansi perkebunan swasta skala besar yang “lapar tanah”.

²⁰ Disampaikan pada mata perkuliahan Politik Agraria kelas konsentrasi Hukum Agraria Universitas Brawijaya, di Gedung E Universitas Brawijaya.

- a. Penggunaan sumberdaya agraria secara bertanggung jawab agar adanya keseimbangan hubungan manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya.
- b. Penggunaan sumberdaya agraria digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal tersebut di atas menggariskan bahwa sumberdaya agraria adalah salah satu usaha perwujudan keadilan sosial yang memberi landasan dalam penggunaan sumberdaya agraria tersebut merupakan hak setiap warga negara Indonesia. Peran negara dalam hal ini adalah sebagai wasit yang adil dalam mengatur keseimbangan antara berbagai kepentingan dalam perolehan dan pemanfaatan sumberdaya agraria melalui HMN.

Pada masa Orde Baru tidak ada undang-undang baru yang mengatur mengenai hak Masyarakat Adat. Tercatat hanya UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang menentukan bahwa pelaksanaan HMN dalam bidang pengairan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh Masyarakat Adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 3 ayat (3) UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan). Berbeda dengan masa Orde Baru, pada era reformasi atau masa pasca Orde Baru sejak tahun 1998 terdapat banyak undang-undang yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR yang mengatur mengenai keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat.

Pada tahun 1999 lahirnya UU HAM memberikan suatu percepatan hukum yang lebih memperhatikan hak asasi manusia yang diabaikan pada masa Orde Baru. Kemudian dibuatnya ketentuan lebih lanjut dari hak ulayat Masyarakat Adat sebagai pelaksana Pasal 3 UUPA melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang keberadaannya berkontradiksi dengan konsideran menimbang butir a serta tujuan UUPA.²¹ Kemudian disahkannya TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam setelah melewati proses yang cukup panjang pada era reformasi, memberikan titik harapan dari proses reformasi di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yang sebelumnya tidak pernah mendapatkan perhatian dari para pengambil kebijakan²² karena pasca reformasi masyarakat Indonesia cenderung memikirkan diri sendiri sehingga disharmonisasi sosial dan perilaku yang merenggut kemanusiaan mudah tersulut.²³ Ketetapan ini secara substansial dilandasi oleh kesadaran pemikiran tentang kegagalan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup era sebelumnya yang dipaparkan dalam konsideran TAP MPR tersebut.²⁴ Berikut merupakan tabulasi

²¹Dalam dasar pertimbangan UUPA dalam konsideran menimbang butir a yaitu “fungsi agraria untuk membangun masyarakat adil dan makmur”, serta tujuan UUPA yaitu “meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat (*termasuk Masyarakat Adat*), terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Sedangkan di Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Hak Ulayat Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) pelaksanaan hak ulayat dilakukan oleh Masyarakat Adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. dalam Fifik Wiryani. *Op.cit.* Hlm. 66-67.

²²A. Hakim Basyar. **TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001 : Upaya Meletakkan Reformasi Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Komprehensif** (Online: <http://infotambang.com/clients/infotambang/KetetapanMPRNoIXtahun2001.%20IX%20tahun%202001%20Upaya%20Meletakkan%20Reformasi%20Kebijakan%20Pengelolaan%20Sumber%20Daya%20Alam.pdf>) diakses pada 1 November 2016.

²³Imam Ratriosi. **Rakyat Ngga Jelas...** *Op.cit.* Hlm. 15-24.

²⁴Dijelaskan beberapa peta permasalahan yang membuat keputusan politik ini lahir, diantaranya dalam konsideran TAP MPR RI No. IX/MPR-RI/2001:

- (a) sumber daya agraria dan sumber daya alam harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;
- (b) adanya persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam;
- (c) pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;
- (d) peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; serta

bentuk yuridis normatif hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam peraturan perundang-undangan:

Tabel 4. Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan	Substansi
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Pasal 3	Syarat pelaksanaan : <ol style="list-style-type: none"> 1. Menurut kenyataannya masih ada 2. Harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan atas persatuan bangsa 3. Tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 6 ayat (2)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengakuan dan perlindungan terkait kekhususan identitas Masyarakat Hukum Adat selaras dengan perkembangan zaman 2. Identitas budaya Masyarakat Hukum Adat, termasuk hak atas tanah ulayat <p>*tidak ada syarat pelaksanaan</p>
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 4 ayat (3)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak Masyarakat Hukum Adat 2. Syarat pelaksanaan: Sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Pasal 11 ayat (3) huruf p	Kontrak Kerja usah minyak dan gas bumi wajib memuat ketentuan-ketentuan pokok pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak Masyarakat Adat *tidak dijelaskan syarat pelaksanaan
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi Pasal 16 ayat (2), Pasal 42 ayat (1), Pasal 45	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wilayah Kerja pengusahaan panas bumi dapat ditetapkan pada tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan. 2. Syarat pelaksanaan: Pemegang Izin Pemanfaatan Langsung atau pemegang Izin Panas Bumi harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau

(e) pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

	<p>pemegang hak atau izin di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>3. Penyelesaian penggunaan tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan Pasal 3 ayat (3)	<p>1. Pelaksanaan HMN atas sumberdaya air tetap menghormati hak Masyarakat Adat.</p> <p>2. Syarat pelaksanaan: sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional.</p>
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tahun Ketenagalistrikan Pasal 30 ayat (6)	Dalam hal tanah yang digunakan pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik terdapat tanah ulayat, penyelesaian berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan memperhatikan ketentuan hukum adat setempat
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 10 ayat (2) huruf d dan Pasal 63 ayat (1) huruf t, ayat (2) huruf n, ayat (3) huruf k.	<p>1. Penyusunan RPPLH memperhatikan kearifan lokal, termasuk hak ulayat yang diakui oleh DPRD.</p> <p>2. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertugas dan berwenang:menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal, dan hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup</p>
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76 ayat (1), Pasal 103 huruf b	<p>1. Tanah ulayat adalah aset desa,</p> <p>2. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat adalah kewenangan Desa Adat</p>
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 21 ayat (1) dan (2), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 60 ayat (1)	<p>Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah Masyarakat Hukum Adat oleh Masyarakat Hukum Adat menjadi kewenangan Masyarakat Hukum Adat setempat.</p> <p>(2) Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 31 ayat (2) huruf f	Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah yang ditujukan untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang Penjelasan Pasal 5 ayat (5) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (3)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kawasan adat termasuk kawasan strategi dari sudut kepentingan sosial dan budaya yang merupakan masuk dalam ruang lingkup penataan ruang 2. Penyelenggaraan penataan ruang tetap menghormati hak Masyarakat Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 12 ayat (1) dan (2)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masyarakat Adat berhak memperoleh ganti rugi hak atas tanah mereka yang digunakan untuk konsesi perkebunan 2. Untuk memperoleh persetujuan penyerahan tanah dan pemberian imbalan untuk Masyarakat Adat, pelaku usaha perkebunan harus melalui proses musyawarah 3. Dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah penjelasan Pasal 40	Pemberian ganti rugi atas tanah hak ulayat demi kepentingan umum disepakati oleh Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan.
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional	Pengakuan kelembagaan adat dan lokal dalam kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam.
TAP MPR. No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasal 4 huruf j	Pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan dengan prinsip mengakui dan menghormati hak Masyarakat Hukum Adat dan keragaman budaya bangsa

Sumber: Bahan Hukum Primer, Peneliti, diolah, 2017.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, peraturan perundang-undangan yang ada berkehendak bahwa hak ulayat dianggap masih eksis apabila:

1. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adat sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tepatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.²⁵

Kemasan hukum yang dibalut dalam teks peraturan perundang-undangan seakan selalu kurang mampu menciptakan keadilan sosial dan perlindungan atas hak sipil politik dan hak sosial ekonomi Masyarakat Adat dalam setiap pasalnya. Padahal seharusnya kehadiran hukum bermakna dapat menghadirkan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan terhadap hak demokrasi masyarakat selaku subyek hukum—tidak terkecuali Masyarakat Adat. Kemudian berbicara tentang pengaturan keadilan maka mempelajari hukum secara filosofis yang memastikan keadilan itu terwujud di bawah jaminan aturan yang tegas, sehingga memberi manfaat pada kebaikan manusia.²⁶ Itulah supremasi keadilan yang digagas oleh Gustav Radbruch yang memisahkan aspek kepastian dan kemanfaatan dari hal yang paling pokok dalam hukum,²⁷ karena pasalnya hukum tidak mampu sepenuhnya mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan secara seimbang sama rata, pasti terdapat salah satu atau salah dua tujuan hukum tersebut yang tidak dapat terlaksana.

²⁵Muhammad Bakri. op. cit. Hlm. 80.

²⁶Bernard L. Tanya. **Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi**. Yogyakarta: Genta Publishing. 2010.

²⁷Bernard L. Tanya. **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. Cetakan I. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011. Hlm. 2.

B. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan dalam Mengatur Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat

UU Perkebunan diperlukan untuk dapat menyeimbangkan kepentingan ekonomi, ekologis, dan sosial budaya dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam pengelolaan sektor perkebunan di Indonesia. Akan tetapi dalam implementasinya kebijakan peraturan sektor perkebunan dalam pembangunan ekonomi nasional mengambil alih pandangan hidup berbangsa dan bernegara dan sama sekali telah meninggalkan prinsip-prinsip dasar yang telah ditanamkan dalam ideologi Pancasila. Hal tersebut menyebabkan persoalan ketidakadilan dan pelanggaran terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat masih sering terjadi bahkan semakin meningkat setiap tahunnya, yang disebabkan oleh substansi UU Perkebunan yang keluar dari koridor ideologi Pancasila dan yang lebih condong pada pengaturan sektor perkebunan dalam bentuk kebun luas dan membuka ruang eksploitasi besar-besaran oleh pengusaha atau pemodal. Maka untuk memahami karakteristik UU Perkebunan dalam mengatur hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat secara mendalam dan terfokus maka diperlukan anotasi UU Perkebunan secara holistik dan komprehensif.

B.1. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Lama

UU Perkebunan lama dibentuk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai salah satu kegiatan pengelolaan kekayaan alam yang telah berkembang cukup lama dalam praktiknya hingga saat ini, usaha perkebunan masih mewarisi cara-cara dan desain

ekonomi kolonial sehingga belum memberikan peningkatan kesejahteraan yang berkeadilan sosial seperti yang diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Peranan penting perkebunan dalam pembangunan ekonomidan tatanan kebijakan perkebunan yang tidak kompatibel dengan perkembangan dan kondisi sosial masyarakat. Maka hal tersebut mengakibatkan kepastian hukum terhadap pemberian hak perkebunan belum terjamin, utamanya di atas tanah ulayat Masyarakat Adat yang pembuktiannya begitu lemah dan sarat akan konflik. Oleh karena itu pembentukan UU Perkebunan lama diharapkan dapat menjadi suatu bentuk peraturan yang secara utuh dan komprehensif mengatur mengenai berbagai aspek terkait penyelenggaraan perkebunan meliputi aspek ekonomi, sosial, budaya, ekologi, dan menjaga keseimbangan kewenangan pusat, daerah, dan instansi. Maka falsafah dan sifat UU Perkebunan lama secara umum bila disimpulkan diharapkan dapat mendukung tercapainya pembangunan perkebunan secara keseluruhan.

Terdapat beberapa isu krusial yang mampu menjelaskan karakteristik UU Perkebunan lama. Isu krusial tersebut diantaranya adalah paradigma UU Perkebunan, hak atas tanah, bentuk investasi perkebunan dan pola kemitraan, dan pengamanan usaha perkebunan.

B.1.1. Paradigma UU Perkebunan Lama

UU Perkebunan lama memiliki 13 bab dan 56 pasal yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri pada 11 Agustus 2004 menjabarkan secara runtut pengaturan mengenai politik hukum yang dijabarkan dalam diktum menimbang²⁸. Berdasarkan asas manfaat dan berkelanjutan,

²⁸Menimbang:

a. bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagai karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia, merupakan potensi yang sangat besar dalam pembangunan

keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta keadilan, UU Perkebunan lama bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, penerimaan negara, penerimaan devisa negara, produktivitas nilai tambah dan daya saing, menyediakan lapangan kerja, memenuhi kebutuhan konsumsi dan baku industri dalam negeri, dan mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan.²⁹ Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai oleh UU Perkebunan lama dapat terlihat bahwasanya fokus utamanya adalah lebih kepada pertumbuhan dan perkembangan bidang ekonomi. M. Prakosa selaku Menteri Pertanian menyatakan bahwasanya pembangunan perkebunan perlu memiliki landasan hukum yang holistik komprehensif dan integratif dengan pendekatan sistem agribisnis, yaitu suatu pendekatan yang bersifat kesisteman. Hal tersebut bertujuan agar tercipta iklim yang kondusif bagi investor di sektor perkebunan. Maka hal tersebut jelas mereduksi fungsi perkebunan secara keseluruhan yang disebutkan pada Pasal 4, yaitu:

Pasal 4

Perkebunan mempunyai fungsi:

- a. ekonomi, yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional;

perekonomian nasional termasuk di dalamnya pembangunan perkebunan dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya;
- c. bahwa perkebunan sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional, dan bertanggung jawab;
- d. bahwa peraturan perundang-undangan yang ada belum sepenuhnya dapat dijadikan landasan untuk penyelenggaraan perkebunan yang sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perkebunan perlu diatur dalam suatu undang-undang;

²⁹Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

- b. ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung; dan
- c. sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa.³⁰

Pada pelaksanaannya dari segi ekonomi, pembangunan dibidang perkebunan tidak terlalu memberikan perubahan yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas. Karena dalam hal ini pihak pengusaha perkebunan selaku pemodal lebih diuntungkan dengan tenaga kerja murah dan berlimpah yang didukung oleh sejumlah peraturan perundang-undangan pendukung pengusaha perkebunan yang menyempitkan makna keadilan, keterbukaan, dan kebersamaan dalam hal ruang lingkup pengaturan perkebunan yang diatur dalam Pasal 5. Dengan kata lain, kemakmuran dan kesejahteraan adalah definisi agung untuk dicapai masyarakat kecil, khususnya dalam hal ini adalah Masyarakat Adat.

Fungsi ekologi pun juga tidak kalah menjadi definisi agung dalam pelaksanaan UU Perkebunan lama, karena sawit sebagai salah satu fokus utama jenis perkebunan yang dikembangkan dalam pembangunan ekonomi justru mendegradasi kualitas tanah dan air pada lahan. Hal tersebut dinilai oleh banyak pakar tidak sesuai dengan asas keberlanjutan ekologi. Selanjutnya perkebunan dalam hal fungsi sosial budaya, tidak dapat terbukti adanya sejak masa kolonial hingga kini, terlebih setelah pemberlakuan UU Perkebunan lama pada tahun 2004. Sejarah perkebunan menggariskan bahwa perkebunan sebagai pencatat kepedihan bangsa Indonesia, menorehkan konflik sosial yang tinggi dan tidak berkesudahan. Adanya UU Perkebunan lama belum mampu secara optimal mewadahi dan menjaga kedaulatan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat. Hal tersebut

³⁰Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

disebabkan dengan adanya beberapa ketentuan yang menyudutkan Masyarakat Adat dalam hal penyerahan tanah ulayatnya dan proses pelaksanaan.

B.1.2. Hak Atas Tanah

Bab III Pasal 9 UU Perkebunan lama mengatur mengenai syarat penggunaan tanah untuk pengusaha perkebunan yang lebih memihak pada pengusaha perkebunan. Bentuk pengaturan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 9

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.³¹

Berdasar ketentuan Pasal 9 ayat (1) tersebut di atas digariskan bahwa sesuai kepentingannya pelaku usaha perkebunan dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan. Hak atas tanah tersebut dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai yang diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³² Kemudian penyelenggaraan usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat Masyarakat Adat, maka pelaku usaha

³¹Lihat Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³²Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan digariskan bahwa:

- (1) Pemberian hak milik dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas permohonan pekebun.
- (2) Pemberian hak guna usaha dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas tanah negara berdasarkan permohonan perusahaan perkebunan.
- (3) Pemberian hak guna bangunan dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas permohonan pelaku usaha perkebunan apabila diperlukan dalam area perkebunannya
- (4) Pemberian hak pakai dilakukan oleh pejabat yang berwenang atas tanah negara sesuai dengan peruntukannya.

perkebunan selaku pemohon hak, wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah yang berlandaskan hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.³³

Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1), Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan lama disyaratkan menurut kenyataannya masih ada memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
- e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Ketentuan tersebut di atas menggariskan hal yang sama dengan pengaturan mengenai Masyarakat Adat pada peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh Masyarakat Adat sebagai subyek hukum bersyarat untuk diakui dan dilindungi hak-haknya oleh negara. Ketentuan ini adalah ketentuan lanjutan dari peraturan perundang-undangan lain yang mereduksi makna kedaulatan dari Masyarakat Adat. Kontruksi Masyarakat Adat yang dibangun dalam UU Perkebunan lama bukan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat untuk memutuskan menerima atau menolak usaha perkebunan di atas tanah ulayat, melainkan hanya sebatas penyerahan tanah dan imbalannya sebagai bentuk pemberian ganti rugi.

Kemudian frasa penjelasan umum Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa musyawarah Masyarakat Adat pemegang hak ulayat tidak selamanya diikuti

³³Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

dengan pemberian hak atas tanah, maka dalam hal ini dimungkinkan Masyarakat Adat tidak menyetujui adanya penyerahan tanah pada pengusaha perkebunan disertai imbalannya. Atau dalam arti lain, terdapat penyetaraan posisi antara Masyarakat Adat sebagai pemilik hak dan pengusaha perkebunan sebagai pemohon hak yang berusaha diatur dalam UU Perkebunan lama tersebut. Namun ketentuan tersebut dapat dibaca sebagai persyaratan untuk persetujuan atau izin Masyarakat Adat kepada pelaku usaha untuk menggunakan tanah ulayat. Pasal tersebut juga dapat dimaknai hanya sebatas persetujuan atas jumlah imbalan bukan perihal izin penyerahan tanah, dan jika persetujuan tidak tercapai oleh pelaku usaha, tanah tersebut masih dapat diambil alih atas bantuan negara dengan mengatasnamakan “demi kepentingan negara” dan “seluas-luasnya kesejahteraan rakyat”, yang membuat kedudukan Masyarakat Adat semakin tawar dalam pembangunan ekonomi nasional pada bidang perkebunan.

Pasal 10 yang mengatur mengenai peraturan luas maksimum dan luas minimum pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan, berpedoman pada beberapa faktor. Pasal tersebut menghindari adanya kekurangan dari luas minimum yang dapat mengakibatkan terjadinya satuan usaha perkebunan kurang dari luas minimum yang dilangsungkan oleh pengusaha perkebunan. Berikut merupakan peraturan yang dituliskan dalam Pasal 10 UU Perkebunan lama:

Pasal 10

- (1) Penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, luas maksimum dan luas minimumnya ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pemberian hak atas tanah ditetapkan oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan.
- (2) Dalam menetapkan luas maksimum dan luas minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri berpedoman pada jenis tanaman, ketersediaan tanah yang sesuai secara agroklimat, modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis, dan perkembangan teknologi.

- (3) Dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (4) Pemindahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dinyatakan tidak sah dan tidak dapat didaftarkan.³⁴

Berdasar ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwasanya UU Perkebunan lama merupakan kebijakan yang cenderung lebih mendorong pertumbuhan perkebunan besar daripada perkebunan rakyat. Polemik tersebut menimbulkan berbagai upaya pelaksanaan usaha produksi yang massif dan pemberian HGU perkebunan besar-besaran, dan mengenyampingkan hak masyarakat sekitar industri perkebunan. HGU sebagai landasan hak yang digunakan oleh pengusaha perkebunan selama ini pada praktiknya lebih berfokus pada pemberian hak dalam skala luas, tidak sebanding dengan kebun plasma atau perkebunan rakyat yang tinggal disekitar industri perkebunan yang tidak diatur dalam UU Perkebunan lama ini.

Pasal 11 dan 12 UU Perkebunan lama mengatur mengenai HGU, berikut merupakan ketentuan tersebut:

Pasal 11

- (1) Hak guna usaha untuk usaha perkebunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), atas permohonan pemegang hak diberikan perpanjangan jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan, jika pelaku usaha perkebunan yang bersangkutan menurut penilaian Menteri, memenuhi seluruh kewajibannya dan melaksanakan pengelolaan kebun sesuai dengan ketentuan teknis yang ditetapkan.
- (3) Setelah jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berakhir, atas permohonan bekas pemegang hak diberikan hak guna usaha baru, dengan jangka waktu

³⁴Lihat Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

sebagaimana yang ditentukan dalam ayat (1) dan persyaratan yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).³⁵

Pasal 12

Menteri dapat mengusulkan kepada instansi yang berwenang di bidang pertanahan untuk menghapus hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila menurut penilaian Menteri hak guna usaha yang bersangkutan tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana yang dipersyaratkan dan ditelantarkan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikannya hak guna usaha yang bersangkutan.³⁶

Berdasar ketentuan tersebut di atas, dapat kita lihat bahwasanya bentuk peraturan mengenai HGU yang diatur dalam UU Perkebunan lama ini sama dengan yang ditentukan pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Dimana HGU diberikan paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU paling lama yaitu 35 tahun. Ketentuan tersebut sangat membingungkan, karena ketentuan “**paling lama 25 tahun**” diimbui ketentuan “bila memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU **paling lama 35 tahun**”. Frasa paling lama menimbulkan kekaburan dan ketidakpastian hukum. Dalam hal jangka waktu HGU, UU Perkebunan lama kembali mengulang ketidakpastian hukum yang telah diciptakan oleh UUPA yang sejatinya merekonseptualisasi pengaturan mengenai hak erphact dalam AW 1870.

B.1.3. Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan

Dalam upaya memperbaiki perekonomian nasional Indonesia, UU Perkebunan lama merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah untuk meningkatkan investasi dan menjamin tersedianya pembiayaan untuk usaha

³⁵Lihat Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³⁶Lihat Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

perkebunan. Meski telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Menengah dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, berbagai pola kemitraan usaha perkebunan diatur dan dikembangkan kembali pada UU Perkebunan lama. Bentuk peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 22

- (1) Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan.
- (2) Kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), polanya dapat berupa kerja sama penyediaan sarana produksi, kerja sama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerja sama operasional, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pola kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.³⁷

Ketentuan tersebut di atas menggariskan bahwasanya kemitraan dimaksudkan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan karyawan, pekebun dan masyarakat sekitar serta untuk menjaga keamanan, kesinambungan, dan keutuhan usaha perkebunan³⁸ yang merupakan bentuk dari etika bisnis yang mampu mempererat keutuhan bangsa dengan semangat kerjasama dan gotong-royong. Pelaku usaha perkebunan asing diharuskan bekerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri. Pola kemitraan dilakukan agar masyarakat pemilik tanah tidak kehilangan tanah setelah usaha perkebunan yang dikerjasamakan dengan perusahaan selesai, atau bila perusahaan bangkrut, maka masyarakat masih

³⁷Lihat Pasal 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

³⁸Lihat Penjelasan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

mempunyai aset atas tanah perkebunan tersebut.³⁹ Pola kemitraan dibuat agar perusahaan yang datang berinvestasi berusaha menggunakan tanah berdasar hak ulayat dapat saling menguntungkan dengan pemilik hak ulayat.⁴⁰

Akan tetapi pada praktiknya UU Perkebunan lama hanya mampu membuat masyarakat sekitar wilayah perkebunan ketergantungan terhadap pengusaha perkebunan dan tidak sebaliknya. Untuk tenaga ahli terkait teknologi perkebunan atau yang membutuhkan ilmu terapan perguruan tinggi dipastikan perusahaan perkebunan tidak menggunakan sumberdaya manusia disekitar wilayah perkebunan. Masyarakat yang hidup disekitar wilayah perkebunan sebatas dijadikan buruh tani atau buruh kasar dengan upah seminim mungkin yang jelas tidak mencerminkan keadilan. Maka terdapat ketimpangan dalam hal ini, masyarakat tersubordinasi oleh adanya usaha perkebunan. Selain itu pula terdapat banyak sengketa terkait aset tanah perkebunan karena perebutan lahan yang semakin tidak memberikan posisi menguntungkan bagi masyarakat.

B.1.4. Pengamanan Usaha Perkebunan

Perihal bentuk pengamanan pada usaha perkebunan adalah salah satu bentuk peraturan yang menjadi persoalan dalam praktiknya. Pengamanan usaha perkebunan bukan ditujukan bagi perkebunan rakyat, melainkan untuk kepentingan pihak perusahaan perkebunan. Oleh dasar perkebunan yang merupakan instrumen ekonomi strategis berdasar Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2004 tentang Pengamanan Obyek Vital Nasional, maka menciptakan

³⁹Yance Arizona. **Politik Hukum Perkebunan Era Reformasi: Membaca Proses Pembentukan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.** ELSAM. 2012.

⁴⁰*Ibid.*

instrumen legal bagi perusahaan perkebunan dan penanggungjawab pengamanan usaha perkebunan tersebut adalah aparat keamanan.

Berikut merupakan rumusan ketentuan pidana dalam UU Perkebunan lama:⁴¹

Pasal 21

Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.

Pasal 47

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Berikut merupakan penjelasan Pasal 21 UU Perkebunan lama:

Yang dimaksud dengan tindakan yang mengakibatkan pada kerusakan kebun adalah suatu perbuatan yang menimbulkan kerusakan pada tanaman, antara lain, penebangan pohon, panen paksa, atau pembakaran sehingga kebun tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan tindakan lain yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan adalah, antara lain, tindakan yang

⁴¹Lihat Pasal 21 jo. 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

mengganggu pekerja sehingga tidak dapat melakukan panen atau pemeliharaan kebun sebagaimana mestinya.⁴²

Ketentuan di atas menjelaskan mengenai larangan bagi siapapun untuk mengganggu jalannya usaha perkebunan dan terdapat hukuman yang diancamkan jika larangan tersebut dilanggar. Namun peraturan tersebut memiliki kekaburan makna yang menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum, khususnya bagi Masyarakat Adat yang tanah ulayatnya diambil alih oleh pihak pengusaha perkebunan melalui HGU. Kemudian penjelasan Pasal 21 yang dipaparkan masih abstrak dan tidak jelas dalam mendefinisikan mengenai kerusakan kebun, aset lainnya, tindakan lainnya, dan terganggunya usaha perkebunan yang di atur pada Pasal 21.

Ketentuan Pasal 21 yang kabur yang kemudian diperkuat oleh Pasal 47 yang menjadikan pelaksanaannya semakin kabur merupakan suatu bentuk hukum yang menjadi trend pada era reformasi. Reformasi suatu bentuk hukum yang memidanakan perkara perdata, karena pada dasarnya perkara terkait perkebunan adalah ranah perdata. Jenis hukum tersebut digolongkan sebagai hukum represif, yang mengutamakan keamanan dalam penerapannya. Maka pasal tersebut seringkali dijadikan legalitas pelaku usaha perkebunan untuk mengkriminalisasi dan mendiskriminasi Masyarakat Adat yang dianggap menghalangi usaha perkebunan yang kerangkanya pun masih kabur.

B.2. Karakteristik Undang-Undang Perkebunan Baru

UU Perkebunan baru dibentuk dengan pertimbangan bahwasanya UU Perkebunan lama sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika dan kebutuhan hukum

⁴²Lihat Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

masyarakat dan belum mampu memberikan hasil yang optimal. UU Perkebunan baru memiliki konsideran yang hampir sama dengan UU Perkebunan lama. Kesadaran terhadap kepentingan kemakmuran rakyat tercermin dalam butir menimbang kedua undang-undang tersebut. Salah satu tujuan pembentukan UU Perkebunan lama untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui sektor perkebunan yang memiliki potensi sangat besar di Indonesia, namun nyatanya terdapat reduksi makna dari rakyat itu sendiri. Karena pada pasalnya hanya rakyat-rakyat tertentu saja yang dapat menikmati kesejahteraan sektor perkebunan tersebut, yakni rakyat dari kalangan kelas atas atau rakyat pemodal. Rakyat kecil, khususnya Masyarakat Adat, justru sering mengalami perlakuan yang tidak berkeadilan dari adanya usaha perkebunan tersebut. Rakyat seringkali menjadi korban korporasi atas nama pembangunan ekonomi nasional dan makna abstrak dari “seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat” yang menjadi cita bangsa.

Dengan adanya penambahan bab dan pasal dari UU Perkebunan lama, yaitu hingga mencapai 19 bab dan 118 Pasal, UU Perkebunan baru memiliki karakter yang tidak jauh berbeda dengan UU Perkebunan lama. Hal tersebut dapat dilihat dari isu krusial dalam bentuk pengaturan mengenai paradigma UU Perkebunan baru yang kembali mengulang kesalahan UU Perkebunan lama, karena pada dasarnya bentuk peraturan yang ditulis pada UU Perkebunan baru hanya sebatas bentuk pengulangan dan penghalusan dari kesalahan yang terdapat pada UU Perkebunan lama. Untuk memahami karakteristik UU Perkebunan baru tersebut maka perlu ditelisik mengenai paradigma UU Perkebunan baru, pengaturan hak atas tanah, bentuk investasi perkebunan dan pola kemitraan, dan pengamanan usaha

perkebunan seperti halnya pembahasan karakteristik UU Perkebunan lama yang telah dibahas sebelumnya.

B.2.1 Paradigma UU Perkebunan Baru

Berdasarkan diktum menimbang yang dijabarkan pada konsideran UU Perkebunan baru⁴³, maka dapat dilihat bahwa UU Perkebunan baru memiliki cita hukum yang sama dengan UU Perkebunan lama yaitu mewujudkan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan memandang bahwa sektor perkebunan memiliki peran penting dan potensi besar dalam pembangunan ekonomi nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan secara berkeadilan sosial. Keberadaan UU Perkebunan baru diharapkan mampu sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat, memberikan hasil yang optimal, dan meningkatkan nilai tambah usaha perkebunan nasional yang tidak dapat dipenuhi oleh UU Perkebunan lama. UU Perkebunan baru diharapkan pula dapat membawa perubahan paradigma terhadap penyelenggaraan perkebunan, menangani konflik sengketa lahan perkebunan, pembatasan penanaman modal asing, kewajiban membangun dan menyiapkan sarana dan pra sarana perkebunan, izin usaha perkebunan, sistem data dan

⁴³Menimbang:

- a. bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan, anugerah Tuhan Yang Maha Esa untuk dimanfaatkan dan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa perkebunan berperan penting dan memiliki potensi besar dalam pembangunan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;
- c. bahwa penyelenggaraan perkebunan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun tentang Perkebunan sudah tidak sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat, belum mampu memberikan hasil yang optimal, serta belum mampu meningkatkan nilai tambah usaha perkebunan nasional, sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang perkebunan;

informasi, dan sanksi bagi pejabat yang bertindak tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.

UU Perkebunan baru merinci capaian yang ingin diperoleh dalam bagian diktum menimbang tersebut di atas dengan mengatur mengenai tujuan perkebunan yang terdapat dalam Pasal 3, sebagaimana tersebut berikut:

Pasal 3

Penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk:

- a) meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- b) meningkatkan sumber devisa negara;
- c) menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;
- d) meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;
- e) meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;
- f) memberikan perlindungan kepada Pelaku Usaha Perkebunan dan masyarakat;
- g) mengelola dan mengembangkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari; dan
- h) meningkatkan pemanfaatan jasa Perkebunan.⁴⁴

Berdasar ketentuan tersebut di atas maka dapat terlihat bahwa sebagian besar tujuan penyelenggaraan perkebunan yang diatur dalam UU Perkebunan baru merupakan konsep pemanfaatan dalam bidang ekonomi. Jika dibandingkan dengan tujuan penyelenggaraan perkebunan UU Perkebunan lama, UU Perkebunan baru melakukan perluasan tujuan melalui penambahan tujuan dan rumusan tujuan. Terdapat dua penambahan tujuan, yaitu tujuan memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat dan meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan. Fungsi perkebunan yang sebelumnya dijabarkan secara rinci mengenai ekonomi, sosial budaya, dan ekologi pada UU Perkebunan lama tidak dituliskan kembali dalam UU Perkebunan baru. Sehingga dalam hal ini terdapat

⁴⁴Lihat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

penyederhanaan pengaturan perkebunan pada penyelenggaraan usaha perkebunan dalam konsep pemanfaatan bidang ekonomi skala besar saja dan tidak mengatur pemberdayaan perkebunan masyarakat. Materi perlindungan dan pemberdayaan petani juga tidak diatur dalam UU Perkebunan baru yang keberpihakannya terkesan lebih kepada investasi.⁴⁵ Adapun lingkup pengaturan penyelenggaraan perkebunan pada UU Perkebunan baru adalah perencanaan, penggunaan lahan, perbenihan, budi daya Tanaman Perkebunan, Usaha Perkebunan, pengolahan dan pemasaran Hasil Perkebunan, penelitian dan pengembangan, sistem data dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan Usaha Perkebunan, penanaman modal, pembinaan dan pengawasan, dan peran serta masyarakat.⁴⁶

B.2.2. Hak Atas Tanah

UU Perkebunan baru mengatur bahwasanya pelaku usaha perkebunan dapat diberi hak atas tanah yang dapat diperoleh berupa hak milik, HGU, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai peraturan perundang-undangan. Apabila status tanah yang diperlukan adalah tanah hak ulayat, maka pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah atas hak ulayat tersebut. Mengenai tanah hak ulayat dan Masyarakat Adat, Pasal 12 UU Perkebunan baru mengatur sebagai berikut:

Pasal 12

- (1) Dalam hal tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak ulayat untuk

⁴⁵Masukan Diskusi Kelompok Terarah di Jakarta, 27 Januari 2015 dan 19 Mei 2015 dalam M. Nur Sholikin. **Regulasi Eksploitatif Penebar Ancaman: Catatan Terhadap Undang-Undang Perkebunan**. 2016. ELSAM.

⁴⁶Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.

- (2) Musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Berdasar ketentuan tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwasanya pengaturan mengenai tanah hak ulayat Masyarakat Adat yang diperlukan oleh pihak pelaku usaha perkebunan, dapat diperoleh setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang tanah hak ulayat. Ketentuan Pasal 12 UU Perkebunan baru menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru mengakui keberadaan hak ulayat Masyarakat Adat, yaitu adanya proses musyawarah antara pelaku usaha perkebunan dan Masyarakat Adat pemegang tanah hak ulayat untuk memperoleh persetujuan penyerahan tanah hak ulayat dan imbalan atas penyerahan tanah tersebut. Penetapan Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan baru mengacu pada peraturan perundang-undangan lainnya, hal tersebut diatur dalam Pasal 13:

Pasal 13

Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat

- (1) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

Pengaturan mengenai instrumen penetapan Masyarakat Adat selama ini masih berbeda-beda dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Terkait Izin Usaha Perkebunan di atas tanah ulayat Masyarakat Adat, UU Perkebunan baru mengatur larangan pejabat untuk menerbitkan izin di Usaha

⁴⁷Lihat Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁴⁸Lihat Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁴⁹Pada praktik pengaturan Masyarakat Adat selama ini penetapannya dapat dilakukan oleh Bupati melalui Keputusan Bupati. Peraturan lainnya melakukan pengaturan penetapan ini melalui Peraturan Daerah, dalam Masukan Diskusi Kelompok Terarah di Jakarta tanggal 27 Januari 2015, dalam M. Nur Sholikin. *Op.Cit.* Hlm. 23.

Perkebunan di atas tanah ulayat kecuali apabila telah tercapai persetujuan seperti yang diatur pada Pasal 12 ayat (1). Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU Perkebunan baru mengatur sebagai berikut:

Pasal 17

1. Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
2. Ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal telah dicapai persetujuan antara Masyarakat Hukum Adat dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).⁵⁰

Frasa “untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya” pada Pasal 12 ayat (1) UU Perkebunan baru merupakan suatu bentuk kekaburan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik pelaksanaannya yang sebelumnya juga terdapat pada UU Perkebunan lama. Pasal tersebut di atas juga mengindikasikan bahwasanya dalam proses musyawarah, Masyarakat Adat harus menyetujuinya atau tidak memiliki pilihan untuk menolak penetapan hak untuk pelaku usaha perkebunan dan bentuk ganti rugi atas tanah hak ulayat tersebut berupa imbalan saja. Imbalan yang memiliki definisi tidak jelas nominalnya, atau bisa dikatakan jumlahnya diserahkan kepada pihak pelaku usaha perkebunan, semakin membuat pasal tersebut menjadi semakin tajam menukik ke bawah dan tumpul menghunus ke atas. Bahkan bentuk penjelasan yang menjelaskan bahwasanya Masyarakat Adat dapat menolak penetapan hak di atas tanah ulayatnya yang sebelumnya terdapat pada penjelasan UU Perkebunan lama dihapuskan pada UU Perkebunan baru ini. Hal ini semakin membuat posisi Masyarakat Adat

⁵⁰Lihat Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

semakin tawar di mata hukum yang dibungkus sedemikian rupa dengan proses musyawarah untuk memenuhi asas-asas yang diusung UU Perkebunan baru⁵¹.

Kemudian dalam penetapan batasan luas maksimum dan minimum penggunaan tanah untuk usaha perkebunan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan beberapa pertimbangan, diantaranya adalah pertimbangan jenis tanaman, ketersediaan lahan yang sesuai secara agroklimat, modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis, perkembangan teknologi, dan pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang yang akan diatur lebih lanjut di Peraturan Pemerintah. Hal tersebut sesuai dengan yang ditegaskan dalam Pasal 14 UU Perkebunan baru.

UU Perkebunan baru tidak mengatur mengenai jangka waktu HGU. Hal ini berbeda dengan UU Perkebunan lama yang mengatur bahwa HGU untuk perkebunan yaitu diberikan paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU paling lama 35 tahun. Perpanjangan HGU ditetapkan instansi bidang pertanahan dengan syarat bahwa pelaku usaha perkebunan yang mengajukan permohonan perpanjangan hak, berdasarkan penilaian menteri bidang perkebunan telah memenuhi seluruh kewajiban dan melakukan pengelolaan perkebunan.

Mengenai aturan terkait fasilitasi pembangunan kebun masyarakat telah diatur dalam UU Perkebunan baru. Sebelumnya hal tersebut belum diatur dalam UU Perkebunan lama, melainkan diatur terpisah yaitu pada Pasal 11 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman

⁵¹Lihat Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Perizinan Usaha Perkebunan, bahwa kebun untuk masyarakat sekitar industri perkebunan paling rendah adalah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh pihak perusahaan untuk mendapatkan IUP-P (Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan) yang wajib dimiliki oleh usaha industri pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit, teh dan tebu. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 58

- (1) Perusahaan Perkebunan yang memiliki izin Usaha Perkebunan atau izin Usaha Perkebunan untuk budi daya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh perseratus) dari total areal kebun yang diusahakan oleh Perusahaan Perkebunan.
- (2) Fasilitasi pembangunan kebun masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakkan melalui pola kredit, bagi hasil, atau bentuk pendanaan lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kewajiban memfasilitasi pembangunan kebun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak hak guna diberikan.
- (4) Fasilitasi pembangun kebun masyarakat sebagaimana pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.⁵²

Meskipun fasilitasi pembangunan kebun masyarakat telah diatur dalam UU Peraturan baru, sama seperti kekurangan peraturan-peraturan sebelumnya bahwa pengaturan terkait pembangunan kebun plasma untuk masyarakat tersebut tidak memiliki sanksi yang tegas bagi pengusaha perkebunan yang tidak memenuhi ketentuan tersebut. Selain itu terdapat kekaburan dalam pelaksanaannya yang tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Maka dalam hal ini UU Perkebunan baru belum dapat meng-*cover* ketentuan mengenai luas maksimum dan minimum lahan perkebunan secara pasti dan menuntaskan kesenjangan antara

⁵²Lihat Pasal 58 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

peraturan dengan pelaksanaan industri perkebunan yang terjadi selama ini. Sehingga masih terjadi ketimpangan antara perkebunan rakyat dengan perkebunan besar.

B.2.3 Bentuk Investasi Perkebunan dan Pola Kemitraan

UU Perkebunan baru mengatur hal yang sama mengenai pola kemitraan dengan UU Perkebunan lama, yaitu kemitraan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan karyawan, pekebun dan masyarakat sekitar serta untuk menjaga keamanan, kesinambungan, dan keutuhan usaha perkebunan melalui pemberdayaan Usaha Perkebunan Pola kemitraan. Hal tersebut dijelaskan pada penjelasan Pasal 57 ayat (1) UU Perkebunan baru, dimana perusahaan dibuat datang untuk berinvestasi kemudian akan berusaha menggunakan tanah berdasar hak ulayat untuk digunakan sebagai usaha perkebunan.

Mengenai pembiayaan usaha perkebunan UU Perkebunan baru mengatur lebih jelas dibanding UU sebelumnya. Hal tersebut dapat dilihat pada pembagian pembiayaan usaha perkebunan yang dilakukan pemerintah dan pelaku usaha perkebunan yang disebutkan secara jelas dan tegas pada Pasal 93 sebagaimana berikut:

Pasal 93

- (1) Pembiayaan Usaha Perkebunan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara.
- (2) Pembiayaan penyelenggaraan Perkebunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (3) Pembiayaan Usaha Perkebunan yang dilakukan oleh Pelaku Usaha Perkebunan bersumber dari penghimpunan dana Pelaku Usaha Perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah.
- (4) Penghimpunan dana dari Pelaku Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, promosi Perkebunan, peremajaan Tanaman Perkebunan, dan/atau sarana pra sarana Perkebunan.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghimpunan dana dari Pelaku Usaha Perkebunan, lembaga pembiayaan, dan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵³

Berdasar ketentuan Pasal 93 tersebut di atas, maka usaha perkebunan yang dilakukan pemerintah sumber pembiayaannya bersumber dari APBN dan APBD, kemudian pembiayaan usaha perkebunan yang dilakukan pelaku usaha perkebunan bersumber dari penghimpunan dana pelaku usaha perkebunan, dana lembaga pembiayaan, dana masyarakat, dan dana lain yang sah yang digunakan untuk pengembangan SDM, penelitian dan pengembangan, promosi, peremajaan tanaman perkebunan, dan/atau sarana pra sarana perkebunan.

Dalam pelaksanaannya, Pemerintah pusat dan daerah sesuai kewenangannya mendorong dan memfasilitasi terbentuknya lembaga keuangan Perkebunan berdasar kebutuhan dan karakteristik usaha perkebunan.⁵⁴ Hal tersebut mengindikasikan bahwa UU Perkebunan baru melibatkan peran pemerintah, baik pusat dan daerah, dalam hal pelaksanaan usaha perkebunan lebih luas dan banyak dibanding UU Perkebunan lama.

Kemudian pada Pasal 95 UU Perkebunan baru menjelaskan mengenai penanaman modal yang sebelumnya tidak diatur pula pada UU Perkebunan lama, yaitu sebagai berikut:

Pasal 95

- (1) Pemerintah pusat mengembangkan Usaha perkebunan melalui penanaman modal modal dalam negeri dan penanaman asing.
- (2) Pengembangan Usaha perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan melalui penanaman modal dalam negeri.

⁵³Lihat Pasal 93 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁵⁴Lihat Pasal 94 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

- (3) Besaran penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun.
- (4) Pembatasan penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan berdasarkan jenis Tanaman Perkebunan, skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu.
- (5) Ketentuan mengenai besaran penanaman modal asing, jenis Tanaman Perkebunan, skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 95, dijelaskan bahwasanya pemerintah pusat dapat mengembangkan usaha perkebunan yaitu melalui penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Penanaman modal yang diutamakan adalah penanaman modal dalam negeri, dengan memperhatikan kepentingan nasional dan pekebun wajib ada pembatasan penanaman modal asing. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diatur pada Pasal 39 UU Perkebunan baru mengenai pelaku usaha perkebunan sebagai berikut:

Pasal 39

- (1) Usaha Perkebunan dapat dilakukan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri atau penanam modal asing.
 - (2) Penanam modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. badan huku asing; atau
 - b. perseorangan warga negara asing.
 - (3) Penanam modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang melakukan Usaha Perkebunan harus bekerja sama dengan Pelaku Usaha Perkebunan dalam negeri dengan membentuk badan hukum Indonesia.⁵⁶
- Ketentuan Pasal 39 tersebut di atas menggariskan bahwa usaha perkebunan

dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia oleh pelaku usaha perkebunan atau penanam modal asing. Penanam modal asing dapat terdiri atas badan hukum asing maupun perseorangan warga negara asing, dan penanam modal asing tersebut

⁵⁵Lihat Pasal 95 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

⁵⁶Lihat Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

diharuskan untuk bekerjasama dengan pelaku usaha perkebunan dalam negeri. Kemudian kerjasama usaha perkebunan tersebut dilakukan dengan mendirikan badan hukum Indonesia. Maka jelas dalam hal ini UU Perkebunan baru memperhatikan lebih seksama pengaturan mengenai penanaman modal dalam hal ekonomi nasional dengan adanya pembatasan dan pengaturan yang lebih tegas terhadap penanam modal asing.

B.2.4. Pengamanan Usaha Perkebunan

Bentuk pengamanan pada usaha perkebunan masih menjadi suatu sebab yang menuai konflik sosial yang utama dalam praktiknya. Pengamanan usaha perkebunan lebih ditujukan untuk kepentingan pihak perusahaan perkebunan. Hal tersebut jelas dapat terlihat dari pengulangan kesalahan yang dibuat oleh pemerintah dalam pembentukan peraturan terkait pendekatan keamanan dalam pelaksanaan usaha perkebunan. Berikut merupakan ketentuan tersebut yang diatur dalam Pasal 55 jo. Pasal 107 UU Perkebunan baru:

Pasal 55

Setiap Orang secara tidak sah dilarang:

- a. menguasai mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau
- d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.

Pasal 107

Setiap Orang secara tidak sah yang:

- a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau

- d. memanen dan/atau memungut Hasil perkebunan;

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Berdasar peraturan tersebut di atas, maka pasal tersebut dapat dikategorikan sebagai pasal kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat yang tanah ulayatnya diberi landasan HGU tanpa kesepakatan yang benar-benar berasal dari musyawarah yang mufakat. Dapat dilihat pula bahwasanya bentuk pendekatan hukum represif digunakan untuk melindungi pihak pelaku usaha perkebunan dan menjerat Masyarakat Adat. Dipakainya hukum pidana dan pemberian denda yang sangat besar, meski terdapat pengurangan dibanding UU Perkebunan lama, menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru hanyalah bentuk pengulangan dan penghalusan makna saja dengan peraturan yang dituliskan sebelumnya pada UU Perkebunan lama.

Berlakunya pasal kriminalisasi tersebut dapat diterapkan atau dijeratkan pada kegiatan Masyarakat Adat secara *de facto* memiliki unsur yang diatur Pasal 1 angka 5 dan angka 6 UU Perkebunan baru. Namun karena tidak memiliki pengakuan *de jure*, kegiatan yang dilakukan Masyarakat Adat walau untuk memenuhi sumber daya kehidupan atau mata pencahariannya maka dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum. Hal ini jelas menimbulkan diskriminasi pada Masyarakat Adat pemilik hak ulayat dalam pelaksanaan UU Perkebunan baru.

C. Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Tidak Berkeadilan Sosial

Pembangunan bangsa merupakan suatu aktivitas percepatan momentum yang tidak pernah selesai dibahas pada setiap perubahan zaman. Setiap bangsa

memiliki standar masing-masing mengenai indikator kualitas bangsa yang didasarkan pada karakteristik, cita-cita, dan filosofi yang dianutnya. Pembangunan pada hakikatnya adalah untuk manusia sehingga pengukurannya lebih holistik, dalam arti tidak sekedar berkaitan dengan dimensi fisik melainkan juga dimensi lainnya dari eksistensinya sebagai manusia. Selain itu manusia tidak hanya dilihat dalam kapasitasnya sebagai individu, melainkan juga sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kelompok dan lingkungan yang melingkupinya, baik lingkungan alam maupun lingkungan sosial.⁵⁷ Namun bagaimanapun juga pembangunan merupakan kata yang bersifat “terbuka” dan “normatif”, sehingga keterbukaan tersebut dapat menyebabkan polemik akademis maupun praktis terhadap arti pembangunan.

Adanya pembangunan pada bidang perkebunan diharapkan mampu memberikan pengaruh terhadap berbagai sendi kehidupan dari sosial budaya, politik, ekonomi, dan lingkungan. Perkebunan dapat menggerakkan sektor perekonomian lainnya, yaitu menghela sektor-sektor yang lebih hulu (*backward linkages*) dan mendorong sektor-sektor yang lebih hilir (*forward linkages*). Sektor-sektor yang dihela antara lain adalah industri pupuk, benih, pestisida, peralatan/mesin pertanian, sedangkan sektor-sektor yang didorong antara lain adalah industri manufaktur, perdagangan, angkutan, keuangan dan telekomunikasi.⁵⁸

Akan tetapi sejak zaman kolonialisme hingga era reformasi, Indonesia penuh diwarnai oleh konflik agraria yang merebak diseluruh wilayah Indonesia,

⁵⁷Editor: M. Zainuddin Fananie. **Pembangunan Berwawasan Martabat Manusia**. Surakarta: Muhammadiyah University Press. Cetakan Pertama Oktober 1996. Hlm. v-vi.

⁵⁸Ir.achmad Mangga Barani. MM. **Pembangunan Perkebunan Masa Depan**. Disampaikan pada Rapat Senat Luar Biasa dalam rangka Dies Natalis VII dan Wisuda Sarjana Islam Makassar Tanggal 6 Juni 2007 di Makassar. dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Sawit Watch. **HGU & HAM**. Tanpa Tahun. Hlm. 1.

dimana konflik yang terjadi di sektor perkebunan merupakan sektor yang paling menonjol. Hal tersebut terbukti dari hasil penelitian KPA yang menunjukkan perkebunan adalah sektor agraria yang menimbulkan konflik paling tinggi diantara lainnya. Sajogjo berpandangan bahwa pembangunan melalui perkebunan adalah modernisasi tanpa pembangunan.⁵⁹ Hal tersebut dikarenakan sebagian besar masyarakat yang tinggal di sekitar area perkebunan tidak dapat dikatakan sejahtera dan hidup lebih baik dari sebelumnya, atau dalam artian lain perkebunan tidak memberikan perubahan lebih baik yang signifikan justru membuat mereka semakin menderita. Setelah memahami karakteristik UU Perkebunan, maka kemudian dibutuhkan suatu kajian untuk memahami lebih mendalam mengenai risalah pembahasan UU Perkebunan dan anotasi putusan MK untuk mengetahui wujud politik hukum UU Perkebunan secara holistik dan komprehensif.

C.1. Anotasi Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Rancangan UU Perkebunan, baik UU Perkebunan lama maupun UU Perkebunan baru, tidak menuai perdebatan panjang dalam sidang pembahasannya. Justru kedua produk hukum pemerintah tersebut mendapat dukungan penuh dari para fraksi dalam pembentukannya, dan sama sekali tidak mendapatkan pertentangan sama sekali dalam risalah pembahasannya.

C.1.1. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Lama

Pembahasan RUU Perkebunan lama merupakan inisiatif DPR RI yang diusulkan pertama kali oleh Komisi III DPR RI pada 8 Agustus 2002. Berdasar usulan tersebut, pada tanggal 24 September 2002 dilaksanakan rapat paripurna DPR

⁵⁹Sajogjo. 1973. *Dilemma in Modernization without Development in Rural Java*. Bogor Agricultural University, Indonesia. Dalam Andi Muttaqien, dkk. *Op.cit*. Hlm. 11.

dengan agenda mendengar pendapat fraksi-fraksi untuk menggunakan hak inisiatif DPR dalam pengusulan UU Perkebunan lama sebagai UU sektoral yang mengatur perkebunan secara komprehensif dan sistematis. Hal tersebut dilandasi oleh praktik pelaksanaan perkebunan di Indonesia sebelum adanya UU Perkebunan lama masih mewarisi corak dan desain masa kolonial, sehingga terdapat kesenjangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya Masyarakat Adat yang berada disekitar wilayah perkebunan. Demi keberlanjutan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi, maka peran perkebunan sangat dibutuhkan untuk segera diatur dalam peraturan perundang-undangan yang utuh dan komprehensif sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Usaha perkebunan belum diatur secara khusus dalam satu undang-undang tetapi diatur dan mengikuti beberapa peraturan perundang-undangan seperti UUPA, UU Perlindungan Varietas Tanaman, UU Kehutanan, dan peraturan perundangan lainnya.

Pembahasan RUU Perkebunan lama mulai dibahas menjelang akhir masa jabatan anggota DPR RI periode 1999-2004 dan berlangsung dalam waktu singkat, yaitu hanya 6 (enam) bulan. Dimulai pada rapat kerja pertama antara Pemerintah dan DPR RI pada tanggal 9 Februari 2004, kemudian disahkan dalam sidang paripurna DPR RI pada tanggal 12 Juli 2004 dan diundangkan oleh Pemerintah pada 11 Agustus 2004.

Berikut merupakan komposisi keanggotaan fraksi dalam Pembahasan RUU Perkebunan lama:⁶⁰

a. Fraksi PDI Perjuangan : 16 anggota

⁶⁰Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perkebunan Nomor 18 Tahun 2004.

- b. Fraksi Partai Golkar : 14 anggota
- c. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan : 5 anggota
- d. Fraksi Kebangkitan Bangsa : 6 anggota
- e. Fraksi Reformasi : 3 anggota
- f. Fraksi TNI/ POLRI : 4 anggota
- g. Fraksi Partai Bulan Bintang : 1 anggota
- h. Fraksi Kesatuan Bangsa Indonesia : 2 anggota
- i. Fraksi Perserikatan Daulathul Ummah : 1 anggota

Berdasar komposisi dan perorganisasian pembahasan RUU Perkebunan lama tersebut di atas, yang terlihat paling dominan dari jumlah keanggotaan fraksi yang terlibat saat itu yaitu fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Golkar. Namun meski demikian, tidak ditemukan pola yang berbeda mengenai penyikapan terhadap isu krusial RUU Perkebunan lama, dan pada dasarnya kesembilan fraksi tersebut menyetujui bahwasanya sistem agribisnis dan pemberian kemudahan bagi investor usaha perkebunan merupakan paradigma UU Perkebunan lama.

C.1.2. Risalah Pembahasan Undang-Undang Perkebunan Baru

DPR RI menyatakan UU Perkebunan baru ini dibentuk untuk menghindari potensi konflik lahan antara petani dengan perusahaan perkebunan seperti yang diatur dalam UU Perkebunan lama, yang telah dimintakan uji materiil ke MK. Karena untuk melakukan perubahan UU Perkebunan terdapat dua hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu hak yang berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan kebutuhan hukum masyarakat. Namun kenyataannya, tidak jauh berbeda dengan pembahasan RUU Perkebunan lama, sidang pembahasan RUU Perkebunan

baru yang dilaksanakan pada tanggal 24 sampai dengan 25 September 2014 hanya membutuhkan waktu yang sebentar dan tanpa ada perdebatan panjang dalam proses pembahasannya, di mana pembahasan RUU tentang Perkebunan baru tersebut diikuti oleh jumlah keanggotaan fraksi yang lebih sedikit dibandingkan proses pembahasan RUU tentang Perkebunan lama, yaitu diantaranya adalah:

- a. Fraksi PDI Perjuangan
- b. Fraksi Partai Gerindra
- c. Fraksi Partai Demokrat
- d. Fraksi Partai Golkar
- e. Fraksi Keadilan Sejahtera
- f. Fraksi Partai Amanat Nasional

Sesuai dengan mekanisme pembahasan yang telah disetujui pada Rapat Kerja tanggal 15 September 2014, dibagi beberapa tim dalam proses pembahasan RUU tentang Perkebunan. Tim pengurus bertugas menyempurnakan redaksional draft RUU dan penjelasan pasal, tim kecil bertugas menyempurnakan konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum RUU, dan tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan BAB, pasal, dan ayat RUU tentang Perkebunan.

Terdapat beberapa hal strategis dari naskah akademik yang diajukan oleh Komisi IV DPR RI serta beberapa pemikiran yang melandasi arah pembahasan substansi RUU tentang Perkebunan diantaranya adalah:

1. Terdapat penyesuaian, perubahan struktur dan sistematika antara lain penambahan, perubahan urutan paragraph, dan penghilangan pada bagian dalam BAB, pasal, ayat dan/atau huruf;

2. Beberapa perubahan rumusan yang pada prinsipnya tetap memelihara semangat yang diamanatkan oleh RUU ini, dengan mempertimbangkan faktor keselarasan produk hukum nasional maupun konvensi internasional, kemampuan pemerintah dan masyarakat untuk menanggung implikasi sosial, ekonomi, budaya dari implementasinya, dan potensi, prospek serta tantangan dalam mewujudkan pembangunan perkebunan berkelanjutan;
3. Adanya penyempurnaan redaksional, dengan maksud memperjelas substansi yang akan diatur untuk menghindari adanya berbagai multitafsir.

Maka berdasar pertimbangan tersebut di atas, Kementerian Pertanian menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Perkebunan sebanyak 545 poin DIM yang kemudian akan menjadi materi bahasan pada persidangan RUU tentang Perkebunan. Dimana 541 DIM tersebut belum melibatkan kementerian terkait dengan alasan mengingat keterbatasan waktu di lingkup Kementerian Pertanian dengan rincian sebagai berikut:

- a. Tetap sebanyak 260 DIM (47,71%)
- b. Perubahan redaksional sebanyak 26 DIM (4,77%)
- c. Perubahan substansi sebanyak 259 DIM (47,52%)

Adapun pokok-pokok materi yang telah disepakati pada hasil pembicaraan tingkat I atas pembahasan RUU tentang Perkebunan, diantaranya yaitu:

1. RUU tentang Perkebunan ini terdiri dari 19 Bab dan 118 Pasal;
2. Kewajiban pelaku usaha perkebunan yang memerlukan tanah berupa tanah hak ulayat untuk melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat, untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya;

3. Kewajiban bagi perusahaan perkebunan yang memiliki IUP (Izin Usaha Perkebunan) untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar;
4. Kewajiban membangun kebun bagi unit pengolahan hasil perkebunan tertentu dan berbahan baku impor dalam jangka waktu paling lambat 3 tahun setelah unit pengelolaannya beroperasi; dan
5. Pembicaraan teknis yang dilakukan Pemerintah untuk perusahaan perkebunan milik Negara, swasta dan/atau pekebun.

Bila melihat pokok materi yang telah disepakati, kewajiban pelaku usaha perkebunan yang memerlukan tanah berupa tanah hak ulayat untuk melakukan musyawarah dengan Masyarakat Adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya seharusnya tidak menimbulkan konflik yang berulang yang ditimbulkan oleh UU Perkebunan lama. Akan tetapi hanya terdapat sedikit gejolak dalam rapat panitia kerja pembahasan RUU tentang Perkebunan terkait pemberian HGU di atas tanah hak ulayat hanya terlihat pada saat pandangan akhir fraksi. Itupun tidak semua fraksi peka terkait pentingnya pembahasan dan kajian yang mendalam mengenai pemberian HGU di atas tanah hak ulayat serta penyerasian RUU tentang Perkebunan terhadap UUD NRI 1945, UUPA, dan UU terkait lainnya. Antara 6 (enam) fraksi yang menjadi anggota pembahasan RUU tentang Perkebunan, hanya fraksi PDI-P yang memiliki pandangan bahwasanya RUU tentang Perkebunan harus lebih memperhatikan dan dapat memberikan kepastian hukum terhadap masa depan Masyarakat Adat.

Dalam risalah rapat panitia kerja yang dilaksanakan pada tanggal 23-26 September 2014, pihak pemerintah dan DPR hanyalah berfokus pada hal praktik penanaman modal asing, pengusahaan lahan perkebunan, dan proses perolehan izin

Usaha Perkebunan saja. Bukanlah perihal isu-isu strategis yang sebelumnya merupakan kesalahan fatal UU Perkebunan lama yang telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010, yaitu pasal kriminalisasi dan intimidasi terhadap Masyarakat Adat dan petani kecil. Dimana dalam perdebatannya mengutamakan keuntungan dan kemudahan pihak pengusaha perkebunan atau pemodal merupakan kepentingan politik yang kental terlihat dalam proses pembahasannya.

C.2. Anotasi Putusan MK terkait Pembatalan Pasal Inkonstitusional Undang-Undang Perkebunan Terkait Tanah Ulayat Masyarakat Adat

Salah satu tujuan didirikannya Negara ini untuk memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana yang termaktub dalam alinea ke-empat Preamble UUD NRI 1945. Dalam amandemen ke-empat UUD NRI 1945, dibentuk MK sebagai suatu lembaga yang menegaskan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi yang telah dijamin oleh konstitusi. Dimana pada hakikatnya, fungsi utama MK adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi (*the intrepreter of constitution*). Sehingga adanya MK juga memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan kepada institusi peradilan, penegak hukum, undang-undang sebagai norma yang berlaku, dan budaya hukum yang hidup di tengah masyarakat Indonesia saat ini.

C.2.1. Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010

Semakin tingginya angka konflik di bidang perkebunan dalam kasus kriminalisasi dan intimidasi petani yang berhadapan dengan perusahaan perkebunan besar, padahal sudah dibuat UU sektoral di bidang perkebunan yang

mengatur secara komprehensif tentang perkebunan, mendorong empat orang petani, Japin, Vitalis Andi, Ngatimin alias Keling, dan Sakri yang memberikan kuasa kepada PIL-Net untuk beracara di MK untuk mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 21 dan Pasal 47 UU Perkebunan lama.

Lokus konteks kasus ini adalah para petani dan Masyarakat Adat yang tanahnya diklaim menjadi wilayah yang berlandaskan HGU yang diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan perkebunan. Lahan-lahannya digusur dan diambil alih secara sewenang-wenang tanpa perundingan dan ganti rugi yang berkeadilan. Kemudian dalam memperjuangkan haknya, perusahaan perkebunan menggunakan Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama sebagai senjata legal untuk mengkriminalisasi Masyarakat Adat yang dianggap telah melanggar ketentuan larangan tindakan merusak kebun atau asetnya yang berakibat kepada terganggunya usaha perkebunan.

Permohonan pengujian Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama secara khusus berkaitan dengan frasa:

Melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.

Frasa tersebut di atas dirumuskan secara samar, tidak jelas, dan tidak rinci, serta pemahaman yang terlalu luas dan rumit mengenai perbuatan yang dikualifikasi sebagai tindak pidana. Sehingga hal tersebut menimbulkan multi tafsir dan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 tentang prinsip Negara hukum, Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 tentang kepastian hukum, dan

membatasi hak warga Negara untuk mengembangkan diri, dan hilangnya rasa aman Masyarakat Adat yang tanah Hak Ulayatnya direbut dengan landasan HGU sebagaimana dijamin dalam Pasal 28 C ayat (1), Pasal 28 G ayat (1), dan juga Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945. Dimana hal tersebut berpotensi tinggi dan aktual menimbulkan peluang dan keleluasaan untuk disalahgunakan karena ketentuan tersebut dibuat secara lentur, subyektif, multitafsir, dan sangat tergantung interpretasi penguasa dan pengusaha perkebunan dalam mengartikan kriteria “setiap orang” dalam frasa Pasal 21 UU Perkebunan lama:

Setiap orang yang dianggap melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan dapat dipidana.⁶¹

Pada tanggal 12 Oktober 2010 atau setelah 53 hari pendaftaran perkara pengujian UU Perkebunan lama dilaksanakan persidangan dengan agenda pemeriksaan pendahuluan. Kemudian pada tanggal 1 November 2010 menyidangkan kembali pengujian UU Perkebunan lama dengan agenda pemeriksaan perbaikan permohonan, dan dilanjutkan kembali pada tanggal 22 Februari 2011 persidangan dengan agenda mendengarkan keterangan Pemerintah dan ahli yang diajukan oleh pemohon. Namun berbeda dengan argumentasi dan alasan-alasan hukum yang didalilkan oleh ahli yang menerangkan kekurangan dan ketidakserasian isi dan norma UU Perkebunan lama dengan UUD NRI 1945, tidak terlihat perspektif alternatif dan tidak memberikan jawaban terhadap klarifikasi

⁶¹Lihat Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

dalil yang diajukan oleh para pemohon oleh pemerintah dalam menyelesaikan berbagai persoalan substansial dalam UU Perkebunan lama.⁶²

Setelah memeriksa permohonan para pemohon, keterangan pemerintah, keterangan DPR, keterangan pihak terkait, keterangan ahli dari pemohon, ahli pemerintah, ahli pihak terkait, saksi pemerintah, serta alat bukti lain yang diajukan, maka pada tanggal 19 September 2011 dengan suara bulat tanpa adanya *dissenting opinion*, Mahkamah berkesimpulan bahwa Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan; para pemohon memiliki kedudukan hukum mengajukan permohonan; dan permohonan para pemohon beralasan menurut hukum. Kemudian dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa Pasal 21 beserta Penjelasannya, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU Perkebunan lama bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁶³

Akan tetapi benar saja pemaparan Suharto selaku salah satu ahli dari pemerintah pada sidang perkara Nomor 55/PUU-VIII/2010, apabila Pasal 21 jo. Pasal 47 UU Perkebunan lama dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku, maka akan terjadi peningkatan penyerobotan tanah perkebunan dan kerusakan terhadap kebun dan industri pengolahan hasil perkebunan. Sehingga usaha perkebunan tidak dapat melaksanakan fungsinya, yaitu fungsi ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Maka pemerintah bersama Komisi VI DPR RI dengan segera merumuskan UU Perkebunan baru yang disahkan pada 2014, yang sangat disayangkan kembali mengulangi kesalahan yang sama dengan UU Perkebunan

⁶²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010

⁶³Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010

lama. Yaitu memasukkan lagi pasal kriminalisasi dan intimidasi pihak perusahaan perkebunan kepada Masyarakat Adat yang sebelumnya telah dibatalkan oleh MK.

C.2.2. Putusan MK Nomor 122/PUU-VIII/2015

Tertanggal 28 Agustus 2015 Kepaniteraan MK menerima Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 261/PAN.MK/2015 tanggal 15 September dari para pemohon, M. Nur, AJ. Dahlan, dan Theresia Yes, yang kesemuanya adalah petani yang memberikan kuasa pada Tim Advokasi Rakyat Pekebun yang berkantor di PIL-Net. Kemudian berkas diperbaiki dan diterima pada tanggal 28 Oktober 2015.

Pasal yang diuji dalam permohonan pengujian UU Perkebunan baru adalah Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, dan Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d. Hal ini dikarenakan dalam perumusan dan pembahasannya Pemerintah dan DPR tidak mematuhi hakikat dari Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010, sebab pasal-pasal yang dimohon ujikan tersebut adalah bentuk pengulangan saja dari pasal-pasal yang telah dibatalkan sebelumnya oleh MK.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah menimbang bahwa Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru berpotensi secara faktual menimbulkan ketidakpastian hukum dan melanggar hak asasi para pemohon. Namun para pemohon tidak menjelaskan hak konstitusional yang telah dirugikan karena pemberlakuan UU Perkebunan baru. Para pemohon hanya menguraikan pasal-pasal yang mencerminkan pembedaan kedudukan dan perlakuan, ketidakadilan, ketidakpastian hukum, dan bersifat diskriminatif serta kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat dan masyarakat yang berada diwilayah sekitar perkebunan. Sehingga para pemohon

tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan. Selain itu menurut pertimbangan MK, masalah pada penerapan Pasal 12 ayat (1), Pasal 55 huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 107 huruf a, huruf c, dan huruf d UU Perkebunan baru harus dibaca dalam semangat yang serupa dengan keberlakuan ketentuan pidana dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e dan huruf i UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengecualikan masyarakat yang hidup secara turun temurun dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial yang diputus MK dalam perkara nomor 95/PUU-XII/2014. Maka dalam amar putusannya MK menolak permohonan para pemohon. Hal tersebut dikarenakan berdasar penilaian atas fakta dan hukum yang diuraikan oleh pemohon dan ahli para pemohon, Mahkamah menilai apa yang dialami oleh para pemohon bukan kerugian konstitusional sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

C.2.3. Putusan MK Nomor 138/PUU-XIII/2015

Setelah permohonan ditolak oleh MK, tidak serta merta membuat para pejuang keadilan di bidang perkebunan berhenti berjuang. Pada tanggal 27 Oktober 2015, Kepaniteraan MK menerima kembali pengajuan permohonan uji materiil UU Perkebunan baru. Para pemohon dalam permohonan kali ini berbeda dari permohonan sebelumnya terkait UU Perkebunan, dimana para pemohon kali ini diantaranya adalah Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS); Perkumpulan Sawit Watch; Aliansi Petani Indonesia (API); Serikat Petani Indonesia (SPI); Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa); dan *Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy* (Field), yang memberikan kuasa hukumnya pada Advokat dan Pembela Hak-Hak Konstitusional yang tergabung dalam Tim Advokasi Keadilan Perkebunan.

Norma UU Perkebunan baru yang dimohonkan pengujian kali ini juga lebih kompleks daripada permohonan sebelumnya. Norma materiil tersebut diantaranya adalah Pasal 12 terkait proses penggunaan tanah Hak Ulayat Masyarakat, Pasal 13 terkait cara penetapan Masyarakat Adat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Pasal 27 ayat (3) terkait kegiatan pencarian dan pengumpulan sumber daya genetik, Pasal 29 terkait kewenangan melakukan pemuliaan tanaman varietas unggul, Pasal 30 ayat (1) terkait proses peredaran varietas hasil pemuliaan dari luar negeri, Pasal 42 terkait syarat kegiatan usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha pengolahan hasil perkebunan, Pasal 55 terkait larangan dalam proses pembangunan usaha perkebunan, Pasal 57 terkait mitra usaha perkebunan, Pasal 58 ayat (1), (2) terkait proses dan pelaksanaan izin usaha perkebunan, Pasal 107 terkait ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan dalam proses pembangunan usaha perkebunan yang dilaksanakan sesuai Pasal 55, dan Pasal 114 ayat (3) mengenai penanaman modal asing dalam UU Perkebunan baru. Untuk pendalaman pembahasan, seperti diawal dijelaskan bahwasanya penulis hanya befokus pada hal-hal yang berkaitan dengan tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat. Maka kajian hanya difokuskan pada pasal-pasal terkait tanah Hak Ulayat dan Masyarakat Adat yaitu Pasal 2, Pasal 13, dan Pasal 55 jo. Pasal 107 UU Perkebunan baru.

Fakta hukum yang dipaparkan dalam permohonan kedua ini, hampir sama dengan permohonan pertama yang sudah ditolak oleh MK. Bahwasanya dipaparkan UU Perkebunan baru juga memiliki permasalahan konstitusional seperti UU Perkebunan lama dan pasal-pasal yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi kembali dirumuskan

di UU Perkebunan baru. Kemudian dipaparkan pula UU Perkebunan merupakan kelemahan mendasar atas sejarah perkebunan di Indonesia, karena menciptakan dualisme pertanian di Indonesia yang mendukung padat modal dan pertanian keluarga, sehingga muncul kontestasi dan konflik agraria yang mengakibatkan perampasan tanah Masyarakat Adat sebagai petani sekaligus disertai pelanggaran hak asasi manusia.

Ahli dari para pemohon memaparkan bahwasanya Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 55 jo. 107 UU Perkebunan merupakan suatu bentuk norma peraturan yang inkonstitusional. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya menyebutkan apabila Pasal 12 UU Perkebunan baru dibaca lebih cermat lagi, maka pasal tersebut hanyalah bentuk pengulangan dan penghalusan saja dari UU Perkebunan lama yang telah diminta dimohonkan uji materiil. Kemudian Prof. Dr. Achmad Sodiki selaku guru besar agraria dan mantan wakil ketua Hakim MK dan juga saksi ahli para pemohon memaparkan bahwa Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru merupakan salah satu peraturan yang mengancam keberadaan Masyarakat Adat dengan hak-hak tradisionalnya, dan mengusur keberadaan Masyarakat Adat yang datang dari berbagai arah.

Berbeda dengan aturan UU No. 51 Prp 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, jalan musyawarah diutamakan jika terjadi pemakaian tanah seperti yang dimaksud dalam Pasal 55 UU Perkebunan baru, bukanlah hukuman pidana penjara atau denda yang jumlahnya terlampau banyak untuk dapat ditebus oleh petani dan Masyarakat Adat. Ketentuan sanksi pidana penjara dan denda pada Pasal 107 UU Perkebunan baru semakin menunjukkan bahwa UU Perkebunan baru merupakan wajah baru dari hak

erphacht, yang lebih menguntungkan pemodal dan semakin membuat posisi Masyarakat Adat semakin tawar di hadapan hukum. Justru menurut Prof. Sodiki, menilai UU Perkebunan baru ini lebih kejam dibanding ketentuan hak erphacht pada masa kolonial, dimana pada masa kolonial orang-orang Bumiputra yang tanpa hak memakai tanah milik Negara atau swapraja dimana terdapat hak erphacht, maka segala hak dan kekuasaan dari pemegang hak erphacht tersebut tidak dapat dikurangi sesuai dengan peraturan hukum keperdataan bukanlah dikenai hukuman pidana penjara dan denda. Karena sekalipun Masyarakat Adat memakai tanah hak erphacht, bila tindakannya sesuai dengan hukum adat, mereka tidak dapat disalahkan dan pemegang hak erphacht tidak bisa dipertahankan lagi.

Setelah para ahli pemohon menyampaikan argumennnya, datang giliran Pemerintah berargumentasi, dimana mereka mempertanyakan kedudukan hukum para pemohon. Karena menurut pemerintah para pemohon tidak memiliki hubungan langsung dengan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji materiil. Karena pada dasarnya UU Perkebunan baru mengatur mengenai Masyarakat Adat, Pelaku Usaha Perkebunan, Pekebun, dan Perusahaan Perkebunan, bukanlah para pemohon. Sehingga kerugian konstitusional yang didalilkan pemohon tidak bersifat spesifik dan tidak dapat dipastikan akan terjadi. Hal tersebut juga sama dengan yang dilakukan oleh pihak DPR, dimana pihak DPR memohon pada Mahkamah untuk mempertimbangkan parameter kerugian konstitusional para pemohon sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, PMK No. 006/PUU-III-2005, dan PMK No. 011/PUU-V/2007.

Selain itu pemerintah dan DPR juga memandang bahwasanya Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru sudah memenuhi kriteria pelaksanaan yang

tertulis pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, dan pembentukan rumusan Pasal 55 jo.107 UU Perkebunan baru telah diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana yang disyaratkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan dan telah mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-VIII/2010. Dan apabila pasal-pasal tersebut di atas dicabut, maka akan berpotensi meningkatkan konflik perkebunan; terdapat ketidakpastian usaha perkebunan; menurunnya investasi perkebunan; menurunnya devisa Negara; dan berkurangnya penyerapan tenaga kerja yang sebelumnya menjadi alasan dari lahirnya UU Perkebunan baru untuk mengganti UU Perkebunan lama.

Turut mendukung pemaparan Pemerintah dan DPR, pihak terkait yang turut memberikan pemaparan mengenai uji materiil UU Perkebunan baru juga menguatkan bukti bahwasanya penetapan pasal-pasal yang diujikan merupakan kepentingan nasional dan telah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. UU Perkebunan baru telah memerhatikan ketentuan pembuatan peraturan perundang-undangan secara optimal, dan juga telah memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di bidang perkebunan, diantaranya yaitu perlindungan, pertumbuhan ekonomi, pembangunan nasional, dan kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Apabila ketentuan pasal-pasal tersebut dicabut, maka konflik di bidang perkebunan akan semakin menyeruak ke permukaan, khususnya perebutan tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat dan pemilik modal asing yang semakin berkuasa.

Kemudian Mahkamah dalam kewenangannya memaparkan pertimbangan hukum mengenai kedudukan hukum para pemohon dan pokok permohonan para pemohon. Dimana menurut Mahkamah, para pemohon memiliki kedudukan hukum

untuk mengajukan permohonan uji materiil UU Perkebunan baru dan untuk sebagian pokok permohonan para pemohon beralasan menurut hukum. Dimana kemudian di amar putusannya, Mahkamah menyatakan mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, diantaranya adalah:

1. Pasal 27 ayat (3) UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*orang perseorangan*” dalam ketentuan yang dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk orang perseorangan petani kecil;
2. Pasal 29 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ketentuan dimaksud tidak dimaknai termasuk orang perseorangan petani kecil;
3. Pasal 30 ayat (1) UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak berlaku bagi varietas pemuliaan yang dilakukan oleh petani kecil dalam negeri untuk komunitas sendiri;
4. Pasal 42 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*hak atas tanah dan/atau izin usaha perkebunan*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai hak atas tanah dan izin usaha perkebunan;
5. Pasal 55 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*setiap orang secara tidak sah*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk anggota kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah memenuhi

persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-VI/2007;

6. Pasal 107 UU Perkebunan baru bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa “*setiap orang secara tidak sah*” dalam ketentuan dimaksud tidak dimaknai tidak termasuk anggota kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-VI/2007.⁶⁴

Maka berdasar putusan tersebut di atas, ketentuan Pasal 55 jo. 107 tidak lagi memiliki kekuatan mengikat. Namun Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru tetap berlaku, hal tersebut dikarenakan Mahkamah menilai Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

C.3. Pengabaian Prinsip Keadilan Sosial pada Politik Hukum Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Undang-Undang Perkebunan

Politik hukum UU Perkebunan berdasarkan sejarah perkembangan, memiliki peranan penting bagi masa depan masyarakat, bangsa, negara dan peradaban. Penyelenggaraan usaha perkebunan cukup tangguh dalam menghadapi dan bertahan dalam segala krisis perekonomian yang melanda Indonesia. Usaha perkebunan perlu diselenggarakan, dikelola, dilindungi, dan dimanfaatkan secara terencana, terpadu, dan bertanggungjawab mampu meningkatkan perekonomian bangsa dan negara. Sehingga dengan adanya kesadaran bahwasanya pengamanan usaha perkebunan dipandang mendesak karena maraknya konflik sosial antara pihak perngusaha perkebunan dan masyarakat sekitar perkebunan, khususnya

⁶⁴Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-XIII/2015

Masyarakat Adat yang di atas tanah ulayatnya terdapat HGU perkebunan, maka UU Perkebunan pun dibuat. Pemerintah Indonesia menganggap dibentuknya UU Perkebunan adalah landasan hukum dalam pengembangan pembangunan di sektor perkebunan dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai cita bangsa yang dituangkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Akan tetapi secara substansial yang telah dijabarkan sebelumnya pada karakteristik UU Perkebunan, dapat terlihat jelas bahwa UU Perkebunan membuka secelah ruang usaha pelestarian eksploitasi oleh pengusaha perkebunan terhadap rakyat dan lahan perkebunan, dan juga menciptakan suatu hubungan ketergantungan rakyat terhadap pengusaha perkebunan. Orientasi pembangunan perkebunan difokuskan pada bentuk kebun besar, maka terdapat konsentrasi dalam hak penggunaan tanah yang berlebihan oleh perusahaan kebun besar.

HGU yang dimiliki oleh pihak pengusaha perkebunan lambat laun mengusir keberadaan Masyarakat Adat dan petani kecil yang berada dikawasan sekitar lahan perkebunan. Pengakuan bersyarat Masyarakat Adat yang tanahnya diperlukan untuk lahan HGU ditujukan semata-mata untuk kepentingan pengusaha perkebunan, yaitu suatu bentuk fasilitas perpanjangan HGU atas tanah perkebunan dan segala bentuk fasilitas keamanan yang disediakan oleh pemerintah terhadap pengusaha perkebunan. Sehingga jelas terlihat bahwa pembangunan perkebunan bukanlah untuk kepentingan masyarakat Indonesia secara menyeluruh, terutama Masyarakat Adat, yang berada disekitar kawasan perkebunan.

Merujuk pada berbagai substansi dan karakteristik UU Perkebunan, risalah pembahasan UU Perkebunan, dan anotasi Putusan MK yang membatalkan pasal-pasal inkonstitusional UU Perkebunan, terdapat beberapa catatan penting dalam

konteks persoalan pengaturan prinsip dasar perlindungan hak asasi manusia yang perlu untuk digarisbawahi untuk menentukan politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan, diantaranya adalah:

1. UU Perkebunan yang menimbulkan ambiguitas atau multitafsir.

UU Perkebunan telah mengakui status hak ulayat Masyarakat Adat, namun tidak memberi acuan yang jelas kategorisasi Masyarakat Adat perkebunan. Penjelasan mengenai syarat pengakuan terhadap Masyarakat Adat yang sebelumnya dijabarkan pada penjelasan UU Perkebunan lama yang secara utuh belum dapat mendefinisikan Masyarakat Adat dalam perkebunan secara spesifik dan komprehensif dihapuskan, kemudian hanya ditulis cukup jelas pada UU Perkebunan baru. Hak ulayat dan Masyarakat Adat dimasukkan dalam muatan materi Pasal 1 UU Perkebunan baru mengenai ketentuan umum, namun perbedaan lingkup penjelasan yang lebih spesifik dibanding dengan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya terkait hak ulayat dan Masyarakat Adat tidak dipaparkan secara rinci dan jelas. Maka dalam hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Ari Sukanti Hutagalung pada risalah pembahasan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, bahwasanya hanya di Indonesia yang membuat Undang-Undang dengan penjelasan, *a law citation of rule of law*, namun pada praktik perumusan Undang-Undang fungsi penjelasan justru hanya menjelaskan hal yang sudah jelas namun tidak menjelaskan hal-hal yang berpotensi menimbulkan ambiguitas dan multitafsir suatu makna. Hal tersebut terjadi pula dalam UU Perkebunan, yaitu pemahaman mengenai hak ulayat dan Masyarakat Adat

dalam sektor perkebunan. Berikut merupakan pasal-pasal UU Perkebunan yang menimbulkan ambiguitas atau multitafsir, diantaranya adalah:

- a. Kekaburan Pasal 12 dan Pasal 13 UU Perkebunan baru
 - Bentuk penyerahan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat terhadap pengusaha perkebunan pada Pasal 12 UU Perkebunan baru berarti pengalihan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat merupakan suatu kesesatan dalam berpikir. Karena pada dasarnya dengan menyerahkan tanah ulayatnya sekalipun mendapat imbalan, Masyarakat Adat akan kehilangan wewenang atas tanah ulayatnya sekaligus merupakan suatu tindakan membubarkan kesatuan Masyarakat Adat. Lalu Hak Ulayat Masyarakat Adat merupakan salah satu unsur mutlak keberadaan Masyarakat Adat, sehingga apabila Masyarakat Adat yang posisinya rentan tersebut kehilangan hak ulayatnya maka mereka kehilangan *legal standing* untuk mengajukan pengujian UU terhadap UUD dan kehilangan kekhasannya, serta tidak diakui eksistensinya sebagai Masyarakat Adat untuk selamanya. Maka hal ini mengindikasikan bahwasanya politik hukum UU Perkebunan adalah untuk menyingkirkan peran Masyarakat Adat pada sektor perkebunan yang dinilai dapat menghambat pertumbuhan ekonomi di bidang perkebunan.
 - Musyawarah yang dimaksud dalam Pasal 12 merupakan perbuatan hukum perdata, maka seharusnya peralihan hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat melalui kesepakatan bukan persetujuan, bukan pula penyerahan tanah dan imbalan antara pelaku usaha perkebunan dan Masyarakat Adat secara sepihak atau sewenang-wenang. Maka dalam

hal ini terdapat potensi multitafsir dalam definisi penyerahan tanah ulayat kepada pelaku usaha perkebunan. Pengaturan terkait proses kesepakatan dengan Masyarakat Adat dibatasi pada pencapaian penyerahan dan imbalan yang kemudian menempatkan Masyarakat Adat dalam posisi tawar dan lemah dibandingkan dengan posisi pengusaha perkebunan.

- Pasal 13 UU Perkebunan baru menggariskan bahwa penetapan Masyarakat Adat melalui peraturan perundang-undangan, namun hingga sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Masyarakat Adat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa politik hukum UU Perkebunan yang tidak berkeadilan dalam penyelenggaraan musyawarah antara Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan dalam penyerahan tanah atas hak ulayatnya yang kabur dan tidak jelas kerangkanya. Pasal 13 UU Perkebunan juga telah membuat pengakuan dan penghormatan terhadap Masyarakat Adat yang diatur pada Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi semakin kabur dan tidak mampu menyentuh makna keadilan sosial. Apakah pengaturan mengenai pengakuan dan penghormatan Masyarakat Adat tersebut bersifat hakiki dan utuh atau hanyalah hsl yang semu.
- b. Sepanjang frasa “*setiap orang*” pada Pasal 55 jo. 107 UU Perkebunan baru memiliki arti yang sangat luas dan berpotensi menimbulkan multitafsir. Namun pada praktik pelaksanaan usaha perkebunan, frasa setiap orang selalu disempitartikan oleh pihak pengusaha perkebunan dan Pemerintah

adalah petani dan Masyarakat Adat yang siapa saja mengganggu atau menghambat proses usaha perkebunan. Dalam hal ini pihak pengusaha perkebunan mendapat fasilitas perlindungan dan keamanan dari pemerintah yang menggunakan pendekatan hukum represif, sehingga menimbulkan hubungan subordinatif antara Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan.

2. Pengulangan kesalahan yang sama dengan dimuatnya kembali ketentuan-ketentuan diskriminasi dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat. Pasal yang disepakati dalam risalah sidang pembahasan RUU tentang Perkebunan baru pun memuat aturan yang sama dengan UU Perkebunan lama, tidak ada perubahan secara signifikan di UU Perkebunan baru. Berikut merupakan tabel perbedaan dari UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru:

Tabel 5. Perbedaan UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru

Pengaturan Tentang	UU Perkebunan Lama	UU Perkebunan Baru	Keterangan
Penggunaan tanah Hak Ulayat untuk perkebunan	<p>Pasal 9 ayat (2)</p> <p>Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang</p>	<p>Pasal 12</p> <p>(1) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.</p> <p>(2) Musyarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan</p>	<p>Tidak terdapat perbedaan signifikan di antara pasal tersebut. Hanya ada sedikit pe-rubahan dari Pasal 9 ayat (1) ke Pasal 12 ayat (1), yaitu pe-rubahan frasa “kesepakatan” menjadi “persetujuan”, dimana pada pada risalah sidang pem-bahasan hal ini tidak menimbulkan perdebatan meski men-jadi salah satu</p>

	bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.	ketentuan peraturan perundang-undangan.	poin dalam DIM yang diajukan DPR.
Larangan yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan	<p>Pasal 21</p> <p>Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan.</p>	<p>Pasal 55</p> <p>Setiap Orang secara tidak sah dilarang:</p> <p>a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;</p> <p>b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayata Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;</p> <p>c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau</p> <p>d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.</p>	<p>Tidak terdapat perbedaan yang jelas di antar kedua pasal tersebut, bahkan bisa dikatakan bahwa pasal tersebut adalah sama. Hanya saja Pasal 55 UU Perkebunan baru menjabarkan frasa larangan terhadap setiap orang yang lebih rigid. Namun poinnya sama saja, bahwasanya frasa “setiap orang” merupakan pisau hukum yang tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Sehingga tidak dapat melindungi seluruh rakyat Indonesia seperti yang diamanatkan dalam konstitusi.</p>
Sanksi pidana terhadap setiap orang yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan	<p>Pasal 47</p> <p>(1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha</p>	<p>Pasal 107</p> <p>Setiap Orang secara tidak sah dilarang:</p> <p>a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;</p> <p>b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah</p>	<p>Pasal sanksi pidana tetap menjadi pelaksana dari pasal yang berisi larangan, walaupun perkara perkebunan berada dalam ranah perdata namun sanksi pidana tetap ditegakkan. Dan perubahannya hanyalah pada jumlah denda dan kurungan penjara yang</p>

	<p>perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>(2) Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).</p>	<p>masyarakat atau Tanah Hak Ulayata Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;</p> <p>c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau</p> <p>d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan;</p> <p>sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).</p>	<p>hanya ber-kurang sedikit saja, itu pun dalam risalah pembahasan UU Perkebunan baru tidak diperdebatkan lebih mendalam lagi terkait metode perhitungannya.</p>
--	---	--	--

Sumber: Bahan hukum primer, Penulis, diolah, 2017.

Hal tersebut di atas mengindikasikan bahwasanya politik hukum UU Perkebunan lama dan UU Perkebunan baru memiliki karakteristik yang sama, yaitu lebih mendukung dan berpihak pada pemodal untuk mewujudkan pembangunan nasional di bidang ekonomi khususnya perkebunan dan mengesampingkan fungsi ekologi dan budaya sosial, serta mereduksi makna kesejahteraan seutuhnya. Upaya penyediaan fasilitas lahan, perlindungan,

keamanan yang optimal dari pihak pemerintah terhadap pengusaha perkebunan atau penanam modal membuat bangsa ini masih mempertahankan hukum kolonial yang menyengsarakan Masyarakat Adat. Politik hukum UU Perkebunan juga dinilai sumir dan melanggar asas *lex certa* karena tidak merumuskan secara jelas dan rinci uraian perbuatan pidananya berikut bentuk kesalahannya, sehingga dapat merugikan kepentingan petani.

3. UU Perkebunan adalah bentuk hukum represif yang jelas digunakan untuk melindungi pengusaha perkebunan dan menjerat Masyarakat Adat yang dianggap sebagai penghambat pelaksanaan usaha perkebunan dengan melibatkan peran serta aparat keamanan. UU Perkebunan mengikuti trend produk hukum pada era reformasi yang belum mampu seutuhnya untuk melepaskan diri dari Orde Baru yang otoriter, menggunakan pendekatan keamanan dalam penerapan usaha perkebunan, dan berfokus pada pembangunan ekonomi namun tidak terlalu mempedulikan keberlanjutan ekologi dan sosial budaya. Kemudian dipakainya hukum pidana dan pemberian denda yang penentuan jumlahnya tidak jelas berdasarkan apa saja, menunjukkan bahwasanya UU Perkebunan hanya bentuk pengulangan sejarah yang menjelma menjadi tragedi yang lebih pantas disebut lelucon. Sehingga pasal-pasal yang berisikan bentuk peraturan yang mengkriminalisasi dan mendiskriminasi Masyarakat Adat, dimana produk hukum represif ini adalah hasil dari perselingkuhan antara politik dan hukum yang mengakibatkan eskalasi konflik sosial yang tinggi di Indonesia.
4. Pasal-pasal UU Perkebunan yang diajukan permohonan uji materiil ke MK hingga 3 (tiga) kali, kemudian dinyatakan bahwa beberapa pasal tidak memiliki

kekuatan mengikat lagi oleh Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010 dan No. 138/PUU-XIII/2015, mengindikasikan bahwa sejatinya selain mengulang sejarah sebagai tragedi Pemerintah dan DPR dalam pembentukan UU Perkebunan juga tidak mengindahkan Pancasila dan Konstitusi sebagai sumber hukum Indonesia. Hal tersebut sesuai kiranya dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR menunjukkan lebih dari 50% undang-undang yang dikeluarkan pasca reformasi tidak merujuk nilai pancasila dalam proses pembuatannya. UU Perkebunan dapat dikatakan tidak mencerminkan ideologi bangsa oleh karena:

a. Tidak berkeadilan sosial

UU Perkebunan membuat hubungan Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan menjadi hubungan subordinatif. UU Perkebunan juga menyebabkan kedudukan Masyarakat Adat di hadapan hukum menjadi rentan dan tawar, sehingga mengancam eksistensi Masyarakat Adat untuk dapat diakui dan dilindungi oleh Negara. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keadilan belum dapat dirasakan oleh semua warga negara, bentuk keadilan hanya dapat dirasakan oleh beberapa pihak saja.

b. Tidak berperikemanusiaan

UU Perkebunan tidak mampu melindungi seluruh warga negara Indonesia dan menjunjung tinggi martabat manusia sesuai yang diamanatkan Pancasila dan Konstitusi, dimana bentuk hukum represif lebih menguntungkan pengusaha perkebunan dalam menjalankan usahanya dan menjadikan Masyarakat Adat sebagai pihak yang selalu dirugikan karenanya. Diskriminasi dan kriminalisasi seolah-olah menjadi hal biasa

yang dialami oleh Masyarakat Adat, bahkan setelah hadirnya UU Perkebunan membuat keadaan tersebut semakin sering terjadi.

c. Tidak mempersatukan bangsa

UU Perkebunan tidak mencerminkan asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan yang diamanatkan Pancasila karena hukum yang harusnya berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia, justru mendegradasi keutuhan bangsa. UU Perkebunan yang memiliki tujuan utama agribisnis berkelanjutan belum seutuhnya memerhatikan dengan seksama keberlanjutan dan keberlangsungan Masyarakat Adat. Devisa Negara masih menjadi fokus utama untuk mewujudkan pembangunan bidang ekonomi melalui perkebunan besar.

d. Tidak memberikan kesejahteraan dan kemakmuran

UU Perkebunan menunjukkan bahwasanya kekuasaan tidak benar-benar ada pada rakyat, melainkan berada di tangan eksekutif, legislative, dan yudikatif sebagai penegak hukum sekaligus wakil-wakilnya dalam kehidupan bernegara. Amanat mengenai hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum bukanlah yang sebaliknya, seolah hanyalah retorika belaka. Kenyatannya hukum yang diakibatkan oleh keberlakuan UU Perkebunan bersifat tumpul ke atas dan tajam menikik ke bawah. Bingkai demokrasi tidak mampu menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga masih terdapat kesenjangan dan kohesi sosial yang tinggi di dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia.

5. Dibatalkannya pasal terkait diskriminasi dan kriminalisasi Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan oleh MK, mengindikasikan bahwasanya terdapat pertentangan UU Perkebunan dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Politik hukum UU Perkebunan dinilai tidak sesuai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena selain mendiskreditkan Masyarakat Adat beserta hak dan daerah teritorinya, UU Perkebunan juga lebih berpihak pada sistem agribisnis nasional. Bentuk peraturan UU Perkebunan mengindikasikan adanya penyimpangan semangat politik hukum Pancasila, Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 A, Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 I, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang harus dipahami secara keseluruhan, Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UUPA, serta Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai ketentuan hutan adat bukan hutan negara pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010 dan Putusan Nomor 138/PUU-XIII/2015 mengenai pembatalan pasal tentang kriminalisasi dan diskriminasi petani dan Masyarakat Adat pada UU Perkebunan.

Penyimpangan semangat politik hukum UU Perkebunan tersebut di atas, membuat hak Masyarakat Adat tercerabut dan secara pasti dapat menghapuskan eksistensialisme Masyarakat Adat di Indonesia. Tertib masyarakat baru telah membuat karakter agraris-feodalistik hilang dan beranjak ke model kapitalis-industrialis yang membutuhkan norma yang mampu menjawab tantangan zaman.

Terdapat banyak faktor penyebab politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dalam UU Perkebunan tidak berkesesuaian dengan cita hukum bangsa yang berkeadilan sosial. Dimana hal tersebut menyebabkan Indonesia

sebagai negara besar dengan wilayah luas yang pada dasarnya bersifat agraris selalu miris. Kondisi obyektif mengenai susunan pemikiran, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam suatu masyarakat pada hakikatnya merupakan produk yang saling berinteraksi, yaitu:

- a. Dinamika internal;
- b. Intervensi pemerintah (dengan berbagai kebijakannya);
- c. Intervensi pihak lain atau pengaruh faktor eksternal; dan
- d. Warisan sejarah.

Maka berdasarkan bentuk politik hukum UU Perkebunan yang lebih mengutamakan kepentingan pemodal dan konflik agraria yang terjadi pada persoalan tanah ulayat Masyarakat Adat dalam sektor perkebunan, dapat disimpulkan bahwasanya terdapat 3 (tiga) pengingkaran dasar agraria, diantaranya adalah:

1) Terdapat komodifikasi tanah

Adanya tindakan pemerintah dan swasta yang menyamakan kurs tanah dan sumberdaya agraria dengan barang dagang lainnya. Sehingga pembangunan selalu menempatkan tanah dan sumberdaya agraria sebagai sarana pengembangan investasi dan sumber pendapatan. Dimana dalam hal ini terdapat pandangan bahwa tanah dan sumberdaya agraria sebagai suatu obyek yang harus selalu di eksploitasi secara maksimal untuk keuntungan yang maksimal pula, yang tentu saja harus didukung oleh sejumlah peraturan perundang-undangan yang memihak kepada pemodal.

2) Memandang tanah dari segi ekonomisnya saja

Terdapat bentuk pengingkaran hubungan manusia dan tanah yang bersifat kompleks (ekonomi, sosial, budaya). Dimana hal tersebut membuat tanah hanya memiliki nilai ekonomis tinggi saja, dan mengabaikan nilai filosofis, politik, sosial, dan kultural yang melekat pada tanah. Maka terjadi penyempitan makna tanah dalam hal ini, yang menimbulkan akibat membendung adanya perbedaan kepentingan, persepsi, nilai atau pendapat tentang tanah yang menuai konflik pertanahan dan konflik sosial atas nama pembangunan nasional.

3) Adanya pengabaian sejarah perkebunan

Tidak pernah belajar dari sejarah seolah selalu menjadi sejarah kelam dari perkembangan bangsa besar ini. Dimana pengulangan kesalahan-kesalahan di masa lalu tidak pernah mampu menjadikan bangsa ini dapat melewati perkara yang sama. Perkebunan yang menjadi salah satu bidang pemutaran roda ekonomi bangsa selalu menempati urutan tertinggi dalam hal konflik sosial.

Hakikat yang terdapat dalam suatu masyarakat mengenai pemikiran, penguasaan dan penggunaan tanah tersebut di atas memiliki kesamaan diantara berbagai negara yang perekonomiannya ditopang oleh perkebunan. Hal tersebut seharusnya menjadi bahan berbenah politik hukum yang tidak berkeadilan sosial dalam UU Perkebunan, namun ternyata hanya menjadi lelucon dari suatu pengulangan ironi bangsa. Dimana menempatkan perkebunan sebagai pintu masuk kolonial di abad 17 selalu menjadi momok besar bagi Masyarakat Adat hingga saat ini. Berikut merupakan ciri yang melekat pada negara yang bertopang pada bidang perkebunan:

- a. Sistem ekonomi perkebunan besar ditopang dan didominasi pemikiran bahwa ekspor komoditi hasil perkebunan harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. Perkebunan besar menguasai tanah-tanah yang luas, tak terbatas atau tak dibatasi;
- c. Kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi *supply* tenaga kerja yang tersedia di pasar. Karena itu diciptakan mekanisme “ekstra-pasar” (budak belian; kuli kontrak; transmigrasi; dan sejenisnya);
- d. Perkebunan besar dikelola dengan cara ketat dan tercatat dalam sejarah sebagai “cenderung bengis”. Birokrasi semacam ini oleh sementara pakar disebut dengan istilah “plantokrasi”;
- e. Birokrasi perkebunan tidak terjangkau oleh kontrak social, karena pada umumnya perkebunan besar merupakan “*enclave*” yang terisolasi dari masyarakat.⁶⁵

⁶⁵Kata Pengantar G. Winardi dalam Rikardo Simarmata. **Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara**. Yogyakarta: Insist Press. 2002. Hlm. iv-vi.

BAB V

BENTUK IDEAL POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN MENCAPAI KEADILAN SOSIAL ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT ADAT

Ubi societas ibi ius atau yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti “Dimana ada masyarakat disitu ada hukum” yang dicetuskan oleh Marcus Tullius Cicero menjadi pijakan dasar bahwa idealisme kehadiran hukum dalam masyarakat mampu membuat kehidupan menjadi lebih baik. Hukum hadir sebagai pengoreksi suatu keadaan yang kurang ideal menjadi suatu keadaan yang seharusnya dan ideal.

Politik hukum dalam hal ini hadir pada titik perjumpaan antara realisme hidup dan tuntutan dari suatu idealisme. Karena politik hukum berbicara mengenai *what thought* terhadap *what is* atau berbicara mengenai “apa yang seharusnya” yang tidak selalu identik dengan “apa yang ada”. Politik hukum berlaku aktif pada “apa yang ada” dan mencari “apa yang seharusnya”. Hal tersebut juga mengindikasikan bahwa politik hukum bertugas menilai kenyataan sekaligus merubahnya ke arah yang secara hakiki benar, baik, dan adil adanya. Oleh sebab itu mengenai apa yang benar, baik, dan adil secara hakiki harus diperjuangkan untuk mewujudkan tujuan politik hukum.

A. Basis Politik Hukum yang Ideal

Politik hukum berbicara mengenai perwujudan tujuan-tujuan yang ideal. Sehingga sarat akan esensial tujuan hukum dalam filsafat ilmu hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Tugas politik hukum sebagai suatu hal yang mencapai tujuan bersama dengan metode yang tepat dan konfigurasi hukum yang efektif, pasti memiliki tujuan ideal yang dilekatkan pada hukum untuk

kemudian diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga tujuan ideal tersebut menjadi poros dari politik hukum. Menurut Bernard L. Tanya, untuk mencapai poros ideal politik hukum yang sesuai dengan agenda kepentingan bersama suatu bangsa maka perlu dasar pijak politik hukum, yaitu diantaranya adalah basis ideologi, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral. Basis politik hukum tersebut bertujuan menuju pada satu inti yaitu terpeliharanya integrasi tujuan bangsa. Dimana setiap produk hukum yang tidak terintegrasi sesuai pijakan politik hukum, maka dianggap bertentangan dengan cita bangsa.

A.1. Basis Ideologi

Steeman berpandangan bahwa nilai sebagai sesuatu yang dijunjung tinggi, dapat memberikan makna pada kehidupan dalam hal titik-tolak, isi, dan tujuan. Kemudian ideologi yang berposisi sebagai perangkat nilai menyebabkan ideologi berfungsi sebagai suatu “sistem makna” yang mengarahkan visi yang diinginkan. Selain itu, ideologi berfungsi sebagai *guiding principle*, norma kritik, dan nilai yang mampu memotivasi setiap tindakan dan pilihan yang akan diambil oleh penguasa atau pencipta politik hukum. Maka dalam hal ini ideologi berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) untuk meraih visi dan bersifat apriori. Karena merupakan suatu visi dan bentuk cita-cita ketercapaian suatu bangsa, ideologi harus dituangkan dalam bentuk normatif dan konstitutif⁶⁶ dan memiliki nilai moral.

Ideologi bangsa Indonesia adalah Pancasila yang menyediakan berbagai kerangka dalam penataan kehidupan bangsa yang lebih baik dengan kerangka ontologis, kerangka normatif, dan kerangka operasional⁶⁷. Pancasila sebagai

⁶⁶Bernard L. Tanya. **Politik Hukum**.... *Op.cit.* 2011 Hlm. 13-17.

⁶⁷Sila Pertama, memberikan *kerangka ontologis* manusia Indonesia, bahwa keberadaannya berkaitan dengan Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber nilai, kebenaran, dan makna. Sila Kedua, *kerangka normatif* manusia Indonesia yang dituntut hidup beradab, adil, dan berperikemanusiaan.

sumber segala sumber hukum Indonesia menjadi pedoman, batu uji, pemandu, dan alat filterisasi sekaligus tujuan dari semua politik hukum nasional. Sehingga meminjam istilah Paul Scholten, Pancasila merupakan *eschaton*, tidak hanya pada akhir tetapi juga permulaan untuk segala hal bagi bangsa Indonesia.

A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwasanya Pancasila merupakan norma atau asas yang menjadi pedoman dan bintang pemandu UUD NRI 1945, perundang-undangan, dan peraturan lainnya. Hal tersebut dikarenakan Pancasila sebagai norma fundamental negara membentuk norma-norma hukum lainnya secara berjenjang sesuai hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur secara riil dan konkrit perilaku kehidupan masyarakat Indonesia. Sehingga tidak terdapat pertentangan atau konflik antara norma hukum yang lebih tinggi dan lebih rendah dan sebaliknya.

Pancasila mengandung beberapa asas yang merupakan cerminan tekad dan aspirasi bangsa Indonesia, diantaranya yaitu:

1. Asas Ketuhanan

Asas tersebut mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentangan dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.

2. Asas Perikemanusiaan

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hukum harus melindungi warga negara dan menjunjung tinggi martabat manusia.

3. Asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan

Sila Ketiga menyodorkan ‘tesis persatuan’ sebagai *kerangka operasional*, dalam ‘kehidupan berbangsa’. Kemudian Sila Keempat memberikan ‘tesis kerakyatan’ sebagai *kerangka operasional* dalam hidup bernegara. Sedangkan Sila Kelima mematok ‘tesis keadilan sosial’ sebagai *kerangka operasional* dalam hidup bermasyarakat. Dalam *Ibid.* Hlm. 15-16.

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia.

Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.

4. Asas Demokrasi

Asas tersebut mengamanatkan bahwa hubungan antara hukum dan kekuasaan, kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya.

Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.

5. Asas Keadilan Sosial

Asas tersebut mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum.⁶⁸

Berdasar falsafah, postulat moral, dan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, maka perubahan hubungan sosial, hubungan kekuatan politik pasca reformasi dan amandemen UUD 1945, situasi sosial ekonomi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan lingkungan hidup dan iklim, dan perkembangan masyarakat yang begitu cepat dan dinamis, serta berbagai tantangan kompleks lainnya di masa mendatang mengharuskan Indonesia menjadikan Pancasila sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia akan tetap relevan untuk dipijaki dan dijadikan sandaran politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, karena Pancasila merupakan konsensus bersama bangsa Indonesia dalam menata kehidupan ditengah masyarakat heterogen Indonesia yang memiliki *overlapping consensus*.

⁶⁸Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. **Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum**. Bandung: Alumni. 2000. Hlm. 138-139.

A.2. Basis Norma

Basis normatif dalam politik hukum itu mutlak diperlukan, karena kalau tidak maka keputusan dan kebijakan yang diambil dapat bergeser dan meleset dari semangat ideologi. Hal tersebut dikarenakan ideologi pada umumnya hanya terdiri dari prinsip-prinsip yang bersifat sangat umum dan teoritis, sehingga ketersediaan basis normatif dapat menentukan keperluan praksis untuk memperjuangkan dan mewujudkan derivasi prinsip-prinsip yang terkandung dalam ideologi.

Dalam kerangka normatif terdapat beberapa pemikiran mengenai apa yang disebut dengan benar, baik, dan adil itu seperti apa. Rujukan utama mengenai benar, baik, dan adil tentu ada pada ideologi yang dianut, dimana bentuk dan isinya tersedia dalam ideologi tersebut secara implisit maupun eksplisit. Oleh karenanya, kerangka normatif mengenai apa yang disebut dengan benar, baik, dan adil tersebut mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai ideologi dan sumber hukum tertinggi yang sesuai cita bangsa bangsa harus menjadi pemandu dan alat filterisasi kerangka normadalam penyusunan politik hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum yang berkeadilan dan bersifat komprehensif sesuai cita bangsa.

A.3. Basis Konstitusi

Dengan prinsip-prinsip yang mutatis mutandis pokok pikiran Pancasila dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang kemudian memandu dan merancang bangun politik hukum diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat bangsa Indonesia. Karena pada sebuah negara hukum modern, konstitusi adalah hukum tertinggi yang menjadi tolok ukur dan batu uji semua hukum di bawahnya. Maka untuk dapat disebut sebagai hukum, segala bentuk peraturan perundang-

undangan tidak dapat bertentangan dengan konstitusi.⁶⁹ Sehingga ideologi dapat mendeterminasi mengenai pengaturan dan pembatasan kekuasaan dan menjamin hak dan kepentingan warga negara atau terkhususnya Masyarakat Adat sebagai subyek hukum yang telah ada eksistensinya jauh sebelum Indonesia merdeka.

Indonesia sebagai negara hukum menjalani prinsip berdasarkan atas hukum, seperti asas legalitas, asas pembagian kekuasaan, asas jaminan dan perlindungan HAM, dan asas kekuasaan kehakiman yang bebas untuk mengendalikan Negara c.q Pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang. Logika konstitusionalisme menyediakan mekanisme saling kontrol antar dan atau kepada institus kekuasaan negara lewat aturan-aturan dalam konstitusi, sehingga pergulatan sosial tentang kekuasaan dan korupsi kekuasaan dapat terkontrol dan terlegitimasi dengan baik. Logika konstitusionalisme tersebut kemudian dikembangkan dalam sistem konstitusional untuk mewujudkan keadilan konstitusional (*constitutional justice*). Dimana dalam hal ini rakyat memiliki jaminan bahwa pemerintah menjunjung tinggi hak-hak tertentu dari rakyat melalui prinsip susunan dan organisasi Negara, alat kelengkapan negara, tugas dan wewenang, dan hubungan antara pemerintah dan warga negara. Maka jelas bahwa hakikat konstitusi diantaranya adalah:

- a. Kumpulan kaidah tentang pembatasan kekuasaan negara terhadap rakyat;
- b. Dokumen tentang pembagian tugas dari lembaga-lembaga negara;
- c. Deskripsi kerangka kerja bagi lembaga-lembaga negara; dan
- d. Penegasan HAM rakyat yang diperintah.

⁶⁹Bernard L. Tanya. **Politik Hukum**.... *Op.cit.* 2011 Hlm. 26-27.

A.4. Basis Moral

Suatu kebijakan yang mutu dan orientasinya pada kepentingan orang banyak dan sesuai cita bangsa, maka hanya bisa lahir dari lembaga atau pengambil keputusan yang memiliki tingkat kesadaran moral yang mumpuni. Sehingga basis moral diperlukan dalam politik hukum sebagai agenda kepentingan bersama, agar politik hukum tidak berubah wajah menjadi politisasi hukum.

Peta moralitas Kohlberg menjelaskan bahwa pengelolaan politik hukum tidak dapat ditangani dengan basis moral yang berorientasi pada jenjang yang bersifat instrumental seperti “takut dihukum”, “takut rugi”, ataupun moralitas “demi sekaum”. Hal tersebut dikarenakan bahwasanya politik hukum hanya akan menjadi alat untuk mencapai kenikmatan sebanyak-banyaknya dan mengurangi kesakitan sedapat-dapatnya. Realitas moral bersifat instrumental yang disebutkan di atas merupakan cerminan penegakan hukum di Indonesia. Sehingga penegakan hukum di negeri ini tidak pernah berjalan maksimal, atau bahkan menimbulkan kekecewaan yang begitu luas dalam praktiknya. Dimana aturan yang melimpah dan berdirinya banyak lembaga yang terbentuk belum mampu menciptakan ketaatan hukum masyarakat yang berkeadilan sosial sesuai cita bangsa.

Kemudian Kohlberg menyebutkan bahwa yang dibutuhkan oleh politik hukum adalah basis moralitas “taat asas”, yaitu merupakan moralitas jenjang keempat yang termasuk dalam tahap moralitas konvensional. Dimana orientasi moralitas taat asas dapat menyelesaikan konflik loyalitas yang ditimbulkan oleh moralitas instrumental, yaitu akan merujuk pada hukum obyektif yang mengutamakan kepentingan atau hukum yang lebih tinggi dan lebih berdimensi lintas kelompok yang mempunyai keabsahan yang lebih luas. Hukum dalam hal ini

adalah hukum negara yang berlaku secara lebih universal dengan lebih memperhitungkan hak dan kewajiban orang lain.

Politik hukum menurut Bernard L. Tanya yang memiliki ranah berbicara tentang apa yang seharusnya mengoreksi keadaan yang kurang ideal dan serentak menghadirkan yang seharusnya, juga butuh moralitas yang lebih dari taat asas. Hukum yang berlaku wajib ditaati dan tidak dipertanyakan tersebut justru dapat dianggap salah. Maka menurut Kohlberg pada jenjang kelima, orang menyadari bahwa hukum-hukum yang ada sebenarnya tidak lain dari bentuk kesepakatan-kesepakatan, maka kesepakatan jugalah yang dapat mengubah hukum. Tidak ada hukum yang serta merta dianggap sakral dan tidak dapat diubah. Sehingga pada jenjang kelima ini, akal memiliki fungsi yang sentral yaitu untuk mengetahui dan memahami hukum yang lebih benar dan baik. Moralitas ini berada pada tahap pasca konvensional.

B. Bentuk Ideal Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan

Pembentukan hukum dalam praktiknya adalah pertarungan berbagai kepentingan, dalam hal ini hukum harus berfungsi sebagai sarana yang mengatur bagaimana masyarakat memperoleh sumber-sumber daya, kepada siapa sumber daya itu diberikan, berapa besar bagian yang diberikan pada masing-masing penerima, dan apakah syarat yang harus dipenuhi oleh si penerima sumber daya tersebut. Sehingga politik pembentukan hukum yang ideal harus dipengaruhi, diwarnai, dan dijiwai oleh nilai-nilai, pandangan hidup, dan cita hukum masyarakat. Oleh sebab itu harus diketahui terlebih dahulu masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia, baru setelahnya dapat diketahui sistem hukum

yang tepat untuk mewujudkan cita-cita dan politik hukum yang dikehendaki masyarakat.

Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai kesepakatan cita bangsa Indonesia memaparkan secara eksplisit bahwa masyarakat yang dicita-citakan adalah suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata yang dicapai dengan cara yang beradab dan berperikemanusiaan yang pada gilirannya tercapai keselarasan, keserasian, dan ketentraman bagi seluruh rakyat Indonesia. Maka Pancasila sebagai paradigma nilai-nilai dasar secara normatif menjadi dasar, kerangka acuan, dan tolok ukur segenap aspek pembangunan nasional yang dijalankan di Indonesia. Hal ini sebagai konsekuensi atas pengakuan dan penerimaan bangsa Indonesia terhadap Pancasila sebagai cita bangsa.

Untuk merancang suatu bentuk undang-undang yang ideal perlu memperhatikan basis-basis politik hukum yang menurut Bernard L. Tanya terdiri dari basis ideologis, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral. Hal tersebut dikarenakan politik hukum yang ideal merupakan suatu cita-cita dan kepentingan bersama bangsa ini secara keseluruhan, bukan hanya sebagian orang saja. Maka untuk mewujudkan politik hukum yang ideal tersebut, dibutuhkan pembaharuan hukum sesuai dengan sejarah bangsa dan kerangka Pancasila yang menjadi dasar cita bangsa Indonesia.

B.1. Pembaharuan Undang-Undang yang Pancasila

Gugatan uji materiil atas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 merupakan tolok ukur atas ketidakpuasan dan kekecewaan masyarakat terhadap produk legislasi yang dihasilkan pemerintah bersama parlemen.⁷⁰ Selain terkesan

⁷⁰Ketua MK periode 2008-2011 Mahfud MD mengatakan, sebanyak 29 persen produk undang-undang telah dibatalkan MK selama tahun 2012. Pembatalan ini dinilai sebagai buruknya

lalai dalam pembentukan undang-undang, pemerintah dan parlemen juga kurang hati-hati dan kurang taat pada prinsip-prinsip yang dianut Pancasila dan konstitusi pada saat proses pembentukan undang-undang.

Pertimbangan kuantitas dalam proses pembentukan peraturan undang-undang di Indonesia lebih mengemuka dibandingkan dengan pertimbangan kualitas peraturan undang-undang yang diundangkan. Dari banyaknya peraturan undang-undang yang dikeluarkan, belum diikuti dengan langkah-langkah pengharmonisasian mulai dari waktu perancangan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan peraturan undang-undang. Sehingga muncul berbagai gugatan atau permohonan uji materi atas ketidaksesuaian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 merupakan kasus yang paling marak diajukan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁷¹ Maka dalam hal ini pembaharuan hukum di Indonesia khususnya dalam pembaharuan materi hukum (*legal substance*) sampai dengan saat ini masih jauh dari harapan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat Indonesia.

Sebagai negara hukum Indonesia memiliki politik hukum peraturan undang-undang yang mendatangkan seluas-luasnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, yang hanya dapat dicapai dengan terselenggaranya suatu sistem peraturan undang-undang yang harmonis hingga dapat membentuk sistem hukum yang mengabdi

kualitas UU yang diproduksi.⁷⁰ Bahkan pada Januari 2013 dinyatakan bahwa, tahun 2012, permohonan pengujian UU yang dikabulkan meningkat menjadi 31 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 22,3 persen, dengan selisih kenaikan pembatalan UU sebanyak 8,7 persen.⁷⁰ Pengajuan permohonan uji materi atas undang-undang sepanjang 2003 sampai dengan 2014 (tahun berjalan) sebanyak 946 kasus, dan 141 dari 946 kasus tersebut dikabulkan gugatannya oleh MK. Anonim. **Rekap PUU** (Online: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>). Diakses pada tanggal 22 Mei 2017.

⁷¹Mia Kusuma Fitriana. **Pancasila: Jalan Terang Menembus Hiruk Pikuk Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia dalam Paradigma Pancasila)**. Hlm. 1.

pada tujuan negara. Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 yang akan diwujudkan melalui politik hukum nasional adalah suatu sistem hukum yang bersumber dan berakar pada berbagai sistem hukum yang digunakan oleh masyarakat Indonesia meliputi sistem hukum Adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa, atau dengan kata lain bahwa sistem hukum Adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa adalah bahan baku pembentukan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif melalui politik hukum nasional⁷² untuk mencapai cita bangsa. Oleh karena itu tatanan hukum dalam peraturan undang-undang harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

1. berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
2. mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah dan rasionalitas nilai;
5. aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah;
6. responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.⁷³

Berdasar prasyarat tatanan hukum yang harus dipenuhi dalam peraturan undang-undang di atas, hukum sebagai jembatan akan mampu membawa ide yang

⁷²Otong Rosadi. **Inkorporasi Prinsip Keadilan Sosial dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Tentang Kehutanan dan Undang-Undang Tentang Pertambangan (Periode Tahun 1967-2009)**. Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok. Tahun 2010. Dalam Otong Rosadi, Andi Desmon. **Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum**. Yogyakarta: Thafa Media. 2012. Hlm. 89-90.

⁷³Bernard Arief Sidharta. **Refleksi Tentang Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia**. Bandung: Mandar Maju. 2000. Hlm. 212.

dicita-citakan suatu bangsa menjadi sebuah realitas. Prasyarat tatanan hukum tersebut di atas juga akan mampu membungkus diskursus pengaturan mengenai Masyarakat Adat yang senantiasa menuai perdebatan selalu penting untuk dikaji lebih dalam hingga menemukan solusi yang solutif dan berkeadilan, terlebih pada hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat, dalam peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Masyarakat Adat sebagai sendi keberagaman pendirian Republik Indonesia secara fundamental seperti apa yang dituangkan dalam semboyan *Bhineka Tunggal Ika* dan Sila Ketiga Pancasila yaitu Persatuan Indonesia, sehingga menjadikan keberlangsungan hidup Masyarakat Adat yang berkeadilan menjadi salah satu falsafah dan tujuan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu diperlukan sebuah langkah strategis dalam menentukan pembaharuan *legal substance* pada peraturan undang-undang yang berpedoman kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.⁷⁴ Sehingga undang-undang dapat berlaku efektif saat diterapkan pada masyarakat sekaligus sebagai bentuk pemenuhan hak konstitusi masyarakat.

B.2. Politik Hukum Undang-Undang yang Pancasila

Disharmonisasi peraturan undang-undang disebabkan oleh ketiadaan kerangka implementasi terhadap konsep segala sikap, perilaku, kebijakan, dan peraturan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam pembentukan peraturan undang-undang selama ini. Hal ini dikarenakan nilai

⁷⁴Lihat Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pancasila belum sebangun senapas dengan praktiknya, Pancasila dalam bidang hukum hanya menjadi jargon belaka. Untuk mewujudkan suatu sistem peraturan undang-undang yang harmonis, maka diperlukan suatu upaya penyelarasan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara yang disebut dengan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.⁷⁵ Harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi yang penting, agar dalam pemberlakuannya tidak terjadi kekacauan dalam penegakan hukumnya. Sehubungan dengan hal tersebut Mahfud MD mengintroduksi 4 (empat) kaidah pedoman pembaharuan politik hukum dalam peraturan undang-undang yang tidak sekedar menempatkan Pancasila menjadi jargon belaka, diantaranya yaitu:

1. Politik hukum dan kebijakan umum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun teritori.
2. Politik hukum dan kebijakan umum harus berdasarkan upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus.
3. Politik hukum dan kebijakan hukum harus berdasarkan upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
4. Politik hukum dan kebijakan hukum harus berdasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban.⁷⁶

Berdasar pedoman pembaharuan politik hukum tersebut di atas, maka seyogyanya Pancasila merupakan titik temu semua elemen yang menyatukan dan memperkuat bangsa Indonesia. Untuk mewujudkan politik hukum yang ideal maka pembentuk hukum harus memperhatikan pengembangan hukum yang sesuai

⁷⁵Setio Sapto Nugroho. **Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**. 2009. Hlm. 4.

⁷⁶M. Mahfudz MD. **Pancasila sebagai Hasil Karya dan Milik Bersama**. Dalam Kongres Pancasila0 2009, Sekjen dan Kepanitiaan MK. Jakarta. Hlm. 31-32.

dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal tersebut di atas sepaham dengan apa yang Meuwissen paparkan dalam buku terjemahannya tentang Pengembangan Hukum⁷⁷ bahwasanya pembentukan hukum berpengaruh penting terhadap pemberlakuannya di tengah masyarakat. Terdapat 2 (dua) momen sentral dalam pembentukan hukum tersebut, yaitu:

1. Momen Politik-Idiil

Menampilkan isi undang-undang yang diinginkan yang berkaitan dengan hal mengartikulasi tujuan politik sedemikian rupa. Sehingga penyelesaian politik menjadi dimungkinkan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses politik, akan tetapi perundang-undangan bukan sekedar endapan konstelasi praktik politik namun juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil perundang-undangan mengimplikasikan bahwa realisasi asas-asas hukum (cita hukum) harus ditegakkan. Maka disinilah politik dan hukum saling berkaitan erat.

2. Momen Perundang-undangan

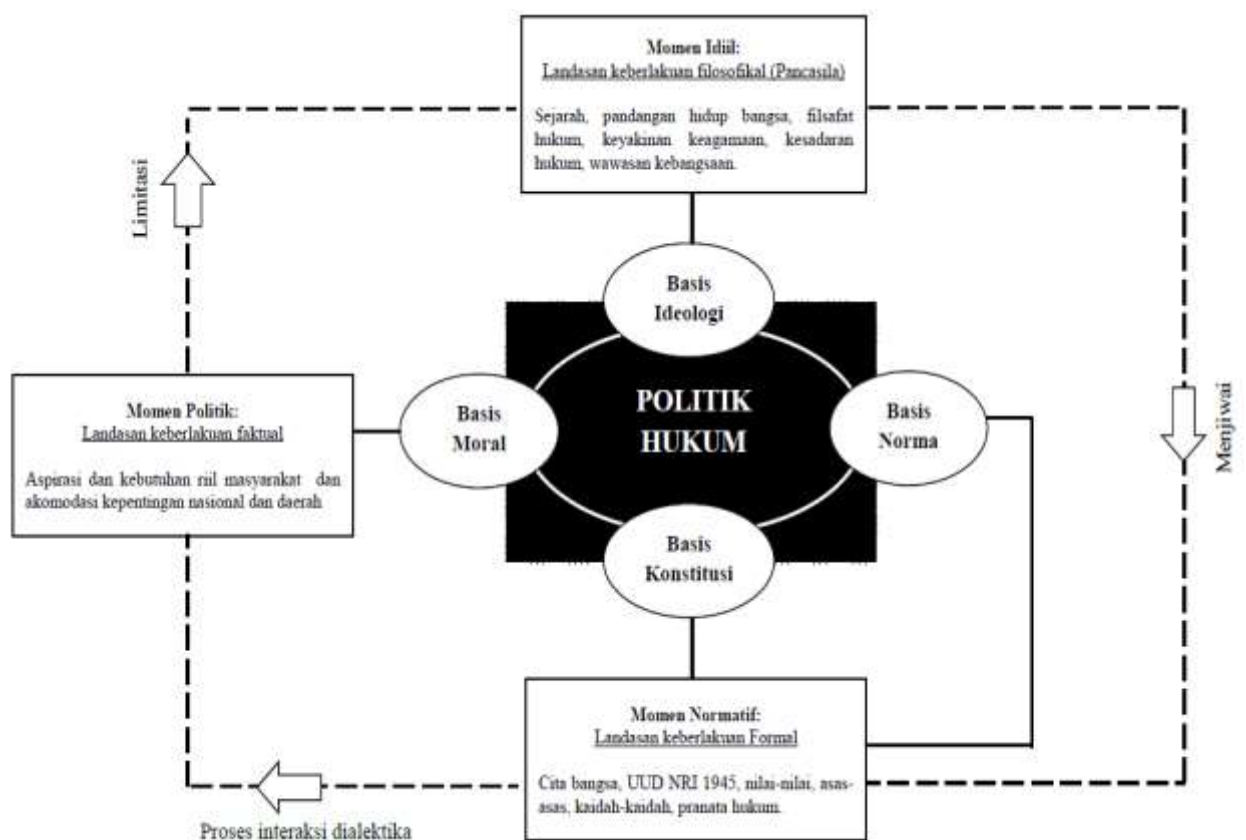
Pembentukan peraturan perundang-undangan mengandalkan kemampuan perumusan pemahaman dalam naskah normatif yang konkrit dan bersifat yuridis teknis. Keahlian penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan dengan pemahaman hukum yang baik dan penting untuk merumuskan prinsip, asas, dan pengertian umum ke dalam teks normatif yang konkrit.

Berdasarkan 2 (dua) momen sentral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dipaparkan oleh Meuwissen tersebut di atas, maka

⁷⁷D. H.M. Meuwissen. **Pengembangan Hukum**. Terjemahan B. Arief Sidharta dalam Pro Justitia, Tahun VII Nomor 1 Januari 1994.

untuk mewujudkan realisasi cita hukum ditentukan politik hukum dan keahlian penyusunan peraturan perundang-undangan dengan pemahaman hukum yang holistik dan komprehensif. Pada dua momen itulah politik hukum yang sesuai dengan cita bangsa diwujudkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berikut merupakan gambar rekaan politik hukum ideal undang-undang pada momen politik-idiil:

Gambar 4. Kerangka Ideal Politik Hukum Undang-Undang pada Momen Politik-Idiil



Sumber: Bahan Hukum Sekunder, Peneliti, diolah, 2017.

Gambar rekaan di atas merupakan bentuk alur berpikir praktis politik hukum ideal Bernard L. Tanya dalam momen politik-idiil Meuwissen. Berdasar gambar rekaan di atas, dapat terlihat bahwasanya politik hukum ideal ditentukan oleh basis ideologi, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral pada momen

pengartikulasian politik dalam bentuk kaidah norma yang sedemikian rupa hingga dapat efektif diterapkan dan mendatangkan seluas-luasnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sesuai cita bangsa. Dimana kesemua basis tersebut haruslah berkesesuaian antara satu sama lain hingga mampu menghasilkan politik hukum yang mampu mewujudkan agenda kepentingan bersama.

Momen idiil sebagai landasan keberlakuan ideologi Pancasila menjiwai momen normatif sebagai landasan keberlakuan formal. Hal tersebut bertujuan agar kaidah norma yang diatur dapat sebangun dan senapas dengan sejarah dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Kemudian momen normatif juga harus melalui proses interaksi dialektika dengan momen politik yang berlandaskan keberlakuan faktual mengenai aspirasi kebutuhan riil masyarakat dan akomodasi kepentingan negara dan daerah. Interaksi dialektika merupakan merupakan konsep komunikasi yang mengelola dan menyelesaikan kontradiksi-kontradiksi kehidupan berbangsa dan bernegara secara berkeadilan dan berkemanfaatan. Hal tersebut dikarenakan interaksi dialektika antara kedua momen tersebut tidak bersifat linear melainkan dikarakteristikan dengan fluktuasi yang terjadi antara keinginan yang kontradiktif. Sehingga landasan keberlakuan formal tidak bersifat kaku, melainkan mengikuti aspirasi kebutuhan rakyat dan juga mampu memenuhi akomodasi negara dan daerah, atau dapat dikatakan bahwa hukum mampu bersifat progresif sesuai kebutuhan masyarakat. Kemudian momen politik yang berlandaskan keberlakuan faktual juga tidak bisa sewenang-wenang dalam menghendaki momen normatif, karena keberlakuannya dibatasi oleh momen idiil.

Dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan pembentukan peraturan undang-undang, sistem peraturan undang-undang, asas-asas yang terkandung

dalam Pancasila, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi negara hukum, asas-asas yang terkandung dalam konsepsi konstitusionalisme, asas-asas yang terkandung dalam prinsip hukum yang umum, asas-asas perundang-undangan yang baik, serta asas kewenangan, harus diperhatikan sebaik mungkin.⁷⁸ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah pedoman yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang dalam pembentukan peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan selain momen politik-idiil, momen pembentukan peraturan perundang-undangan mempengaruhi praktik penerapan undang-undang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, apakah mampu sesuai dengan cita bangsa atau tidak.

Pembentukan peraturan undang-undang harus benar-benar memperhatikan penguatan Pancasila sebagai simbol persatuan dan dasar berpijak kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila harus dipahami, dihayati, dan diamalkan secara sungguh-sungguh sehingga tidak menimbulkan disorientasi peraturan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Pancasila sebagai sumber hukum dan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar adalah batu uji, pemandu, dan filterisasi sekaligus menjadi tujuan dari semua politik hukum nasional pada dasarnya berlaku mutatis mutandis bagi politik pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan undang-undang.⁷⁹ Sehingga dalam pembentukan peraturan undang-undang melalui metode penelitian hermeneutika, diharapkan mampu menghubungkan realitas di

⁷⁸Otong Rosadi. **Studi Politik Hukum**..... *Op.cit.* Hlm. 90.

⁷⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Pasal 2 dengan tegas menggariskan “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”. Kemudian dalam Pasal 3 dengan tegas pula dinyatakan bahwasanya “UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”.

luar pikiran dan dalam kesadaran bangsa dalam waktu bersamaan dan mampu tercipta politik hukum undang-undang yang ideal dan berkeadilan sosial.

Proses pembentukan peraturan undang-undang yang telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan bahwa dalam proses pembuatan undang-undang untuk berpatokan pada Pancasila sebagai sumber hukum segala hukum Indonesia. Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk implementasi dari aktualisasi nilai-nilai Pancasila melalui penanaman dan penguatan ruh Pancasila dalam undang-undang yang dibuat. Pada tahap penyusunan dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang untuk memastikan bahwa rancangan yang disusun telah selaras dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lain dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Sehingga menghasilkan kesepakatan mengenai substansi yang akan diatur. Semua tahapan tersebut di atas harus bernapaskan keterbukaan, dimana setiap tahap pembentukan undang-undang di lakukan penyebarluasan. Karena proses pembentukan undang-undang menurut Meuwissen merupakan momen teknikal perundang-undangan hasil yang diolah bersaranakan momen politik-idiil yang kelak akan tercermin pada peraturan undang-undang yang dihasilkan, dimana dalam peraturan undang-undang yang dihasilkan tersebut mengatur mengenai tatanan politik, sosial, budaya, dan hukum yang diperlukan oleh masyarakat.

Setelah sampai pada tahap diundangkan, untuk memastikan bahwasanya momen perundang-undangan ini berjalan sebagaimana harusnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka wajib dilakukan audit regulasi. Audit regulasi

merupakan evaluasi regulasi yang ada untuk melihat sejauh mana konsistensi nilai Pancasila yang diterapkan dalam undang-undang. Dimana dalam melakukan evaluasi terdapat indeks efektifitas penerapan nilai Pancasila.⁸⁰

B.3. Perwujudan Politik Hukum Undang-Undang Perkebunan yang Berkeadilan Sosial

Hukum sebagai bentuk refleksi dari kehidupan bermasyarakat akan berlaku efektif apabila hukum berasal dari semangat masyarakat yang menciptakan hukum itu sendiri. Berbagai perkara dan konflik yang berlarut antara Masyarakat Adat yang memperjuangkan hak atas tanah ulayatnya selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya, bahkan setelah disahkannya UU Perkebunan konflik tersebut bukannya mereda justru makin meningkat. Hal tersebut mengartikan bahwasanya UU Perkebunan tidak mampu menjawab tantangan zaman dan tidak dilahirkan dari keinginan dan cita hukum bangsa Indonesia. Ketidakmampuan pemerintah bersama parlemen menginisiasi suatu perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai cita bangsa pada UU Perkebunan, mengindikasikan UU Perkebunan sebagai salah satu produk politik yang tidak mampu mensejahterakan seluas-luas masyarakat Indonesia sehingga memerlukan perubahan yang bersifat revolusioner.

Perubahan revolusioner terhadap UU Perkebunan dapat diwujudkan melalui pembaharuan politik hukum yang ideal, yaitu perlu adanya perubahan mendasar dari hukum dan sistem hukum yang mengatur tentang Perkebunan yang sesuai dengan Pancasila sebagai wujud representatif cita bangsa Indonesia. Berdasar

⁸⁰Lihat Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila. Dimana UKP-PIP sebagai Pembina Pancasila diberi amanat oleh Presiden untuk membumikan Pancasila di setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satunya adalah untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang bertolak ukur dengan Pancasila sebagai cita bangsa.

pemaparan mengenai pembaharuan hukum dan politik hukum yang ideal pada sub bab sebelumnya, maka Penulis menggariskan bahwasanya UU Perkebunan yang ideal memiliki politik hukum yang berlandaskan basis ideologi Pancasila yang berkesesuaian dengan basis norma, basis konstitusi, dan basis moral yang berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara.

Pentingnya membumikan paradigma Pancasila dalam mengatasi ataupun menjadi solusi dari segala bentuk disharmonisasi UU Perkebunan bertujuan untuk menghindari tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan terkait dan menghasilkan produk hukum yang benar-benar mencerminkan cita bangsa Indonesia. Proses pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan UU Perkebunan, mulai dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahsan sesuai dengan prosedur yang diatur UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan. Kaidah yang harus dijadikan pedoman dalam harmonisasi UU Perkebunan dengan Pancasila, diantaranya adalah:

- a. Konsideran menimbang UU Perkebunan harus mencantumkan unsur filosofis yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila
- b. Penjelasan umum UU Perkebunan menjelaskan lebih lanjut unsur filosofis Pancasila
- c. Materi muatan dalam pasal yang memuat asas, maksud, dan tujuan UU Perkebunan sesuai dengan dengan nilai-nilai Pancasila

Kemudian secara substansial UU Perkebunan harus mampu menjabarkan nilai-nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi kerakyatan dan keadilan sosial sebagaimana yang digariskan Pacasila. Sila dalam Pancasila tersusun secara sistematis-hierarkis yang menunjukkan rangkaian urutan yang berjenjang, sehingga

untuk menentukan kerangka UU Perkebunan yang Pancasila maka perlu benar-benar memperhatikan aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagaimana yang diterapkan dalam materi muatan UU Perkebunan berikut:

a. Asas Ketuhanan

UU Perkebunan harus mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan. UU Perkebunan harus memperhatikan bahwa asas, maksud, dan materi muatan UU Perkebunan tidak bertentangan atau bersifat menolak agama dan/atau kepercayaan. Beragamnya kepercayaan di Indonesia dalam hal ini tentu harus benar-benar diperhatikan, bahwasanya Masyarakat Adat memiliki kepercayaannya masing-masing pada pengelolaan sumberdaya alam. Maka UU Perkebunan diwajibkan menghormati kepercayaan tersebut dengan cara tidak mengutik wilayah teritorial hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dengan dan atas nama pembangunan nasional yang berujung pada pemberian HGU pada pengusaha perkebunan. Selain itu UU Perkebunan juga harus mampu melindungi keberagaman kepercayaan tersebut demi merawat tujuan dari sila lainnya.

b. Asas Keperimanusiaan

UU Perkebunan tidak lagi menerapkan pendekatan keamanan dalam pelaksanaan setiap usaha perkebunan, karena hal tersebut bukanlah suatu bentuk dari peradaban dan keperimanusiaan yang dijadikan kerangka acuan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hukum represif juga mereduksi hak asasi manusia pihak Masyarakat Adat dan mampu menciptakan kesenjangan sosial dan konflik sosial dalam pelaksanaan UU Perkebunan. UU Perkebunan harus mampu melindungi seluruh warga negara, tanpa terkecuali,

bukan hanya melakukan perlindungan eksklusif terhadap pengusaha perkebunan semata. Melainkan juga harus lebih memerhatikan posisi tawar Masyarakat Adat dan Petan kecil yang rentan dilanggar hak asasinya dan diabaikan kesejahteraannya dalam praktik pelaksanaannya. Sehingga UU Perkebunan mampu secara responsif menjunjung tinggi martabat manusia sesuai perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

c. Asas Persatuan dan Kesatuan atau Kebangsaan

UU Perkebunan berfungsi sebagai pemersatu bangsa melalui sektor perkebunan, dimana di dalamnya harus diatur mengenai prioritas memajukan keberlangsungan hidup Masyarakat Adat dan masyarakat sekitar perkebunan. Sehingga kebhinekaan Indonesia dapat terawat pada pelaksanaan usaha perkebunan dengan mengedepankan penerapan kerja gotong royong dan kebersamaan.

d. Asas Demokrasi

UU Perkebunan harus mengatur mengenai aturan prosedural yang menjamin transparansi pelaksanaan usaha perkebunan, yang memungkinkan partisipasi Masyarakat Adat atau masyarakat sekitar perkebunan dan kajian rasional pengambilan putusan oleh pemerintah terkait perkebunan berlaku seimbang. Sehingga pemerintah tidak dapat secara sewenang-wenang membuat putusan atau kebijakan yang merugikan Masyarakat Adat atau masyarakat sekitar perkebunan.

e. Asas Keadilan Sosial

UU Perkebunan harus berpedoman bahwasanya semua warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum, tidak terkecuali kedudukan hukum

Masyarakat Adat dan pengusaha perkebunan. Persyaratan Masyarakat Adat perkebunan harus diatur lebih spesifik untuk menjamin bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Adat yang selama ini kedudukannya begitu tawar dan lemah di hadapan hukum nasional.

Pengubahsesuaian paradigma UU Perkebunan dengan peraturan perundang-undangan lain juga harus benar-benar diperhatikan agar norma yang diatur dalam UU Perkebunan dapat bersifat komprehensif secara prosedural dan substansial dan benar-benar dapat sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia. Cara pengubahsesuaian kontruksi UU Perkebunan dan peraturan perundang-undangan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 6. Cara Pengubahsesuaian Kontruksi UU Perkebunan dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

<p>UD NRI 1945</p>	<p>Memahami dan menerapkan kontruksi keberadaan dan hak-hak Masyarakat Adat dalam UD NRI 1945 secara holistik dan komprehensif, dengan tidak hanya memandang bahwasanya pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat hanya diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UD NRI 1945 saja. Melainkan juga harus memperhatikan pendekatan Hak Asasi Manusia dan Kebudayaan yang digariskan pada pasal 28 I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1), (2) UD NRI 1945 sebagai suatu integrasi secara yuridis dan normatif perlindungan dan pengakuan Masyarakat Adat dalam konstitusi.</p> <p>Selain itu juga harus memperhatikan pasal-pasal terkait hak asasi manusia lainnya, dengan tidak mendiskreditkan posisi Masyarakat Adat sebagai subyek hukum bersyarat.</p>
<p>TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UUPA, UU HAM, UU Kehutanan, UU Tata Ruang, UU Sistem</p>	<p>Perlu integrasi sistematis politik hukum pembaruan agraria yang diatur dalam TAP MPR selaku payung penguatan <i>legal substance</i> produk peraturan perundang-undangan dibawah UD NRI 1945. Kemudian tidak memandang Pasal 3 UUPA yang mengatur mengenai syarat pelaksanaan Masyarakat Adat sebagai suatu bentuk aturan formal yang mendiskreditkan Masyarakat Adat sebagai subyek hukum</p>

Perencanaan Pembangunan Nasional	bersyarat. Sehingga tidak terjadi kesesatan berpikir mengenai hak ulayat atas Masyarakat Adat, dan tidak serta merta pula dapat menghapuskan eksistensi Masyarakat Adat dalam pengelolaan sumberdaya alam. UUPA harus dibaca secara menyeluruh untuk mengetahui politik hukum yang ingin dicapai, kemudian diintegrasikan dengan politik hukum yang ingin dicapai oleh UU HAM, UU Kehutanan, UU Tata Ruang, dan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara sistematis. Unsur-unsur hak asasi manusia, keadilan sosial, persatuan bangsa harus benar-benar menjiwai politik hukum terkait Masyarakat Adat secara menyeluruh. Sehingga politik hukum hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dapat dikatakan ideal dan sesuai dengan cita bangsa.
----------------------------------	--

Sumber: Bahan Hukum Primer, Peneliti, diolah, 2017.

Berdasar berbagai uraian analisis pembaharuan politik hukum dan pembentukan UU Perkebunan yang berkeadilan sosial di atas, maka diharapkan pengaturan mengenai diskriminasi dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat yang memperjuangkan hak atas tanah ulayatnya dalam UU Perkebunan yang telah dibatalkan oleh MK dapat menemui kesesuaian paradigma yang Pancasilais dan sistematis sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin tujuan agung hukum yaitu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum mampu tercipta. Selain itu perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat Masyarakat Adat dapat terpenuhi oleh Negara Indonesia sebagai negara hukum yang mensejahterakan rakyatnya untuk memenuhi hak konstitusi seluruh rakyat Indonesia sesuai cita bangsa.